

5

Perfil, trajetória e atuação dos agentes implementadores

Neste capítulo, serão explorados e analisados o perfil, a formação e a atuação dos agentes implementadores do PENDez. Os suportes principais desta análise são a teoria da instrumentação da ação pública e a perspectiva relacional da burocracia de nível de rua e dos burocratas de médio escalão. Ambos níveis da burocracia desempenham papéis primordiais na implementação das políticas públicas. Os BNR foram descritos por Lipsky (1980) como os profissionais que trabalham diretamente com os usuários da política. São médicos, professores e policiais, entre outros. Para o autor os BNR reformulam a política na sua implementação por meio da interpretação das regras e da disponibilidade de recursos.

Na definição de Lotta, Pires e Oliveira (2015, p.23), os BME são “atores que desempenham função de gestão e direção intermediária (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores) em atividades públicas e privadas”. Para os autores, a atuação do BME “é influenciada por seu perfil, relacionado à sua formação profissional e história de vida, pelo contexto onde atua e pelas interações em que se encontra envolvido, como proposto pela perspectiva relacional de análise da burocracia” (LOTTA, PIRES E OLIVEIRA, 2015, p.47). Com base nessa ótica, consideramos que olhar para a implementação do PENDez requer ampliar o foco das lentes para esses agentes, além de procurar conhecer seus perfis, trajetórias e atuações.

A efetivação das políticas públicas do Estado é feita pelas mãos dos burocratas, que, além de representar suas ações, respondem por ele. Segundo a visão de Lotta (2012), para compreender esse processo é necessário entender justamente a ação e a interação realizadas por esses implementadores. Deve-se, também, caracterizar quem são e o que fazem esses ocupantes de cargos intermediários, denominados de Burocratas de Médio Escalão. A atuação desses personagens é direcionada pelas instituições. Logo, há regras e normas para determinar suas práticas. Contudo, mesmo que as instituições tentem moldar as ações dos agentes burocráticos, elas não são determinantes, porque eles encontrarão uma forma de readaptá-las ao seu contexto.

Nesse contexto, a instrumentação da ação pública (IAP) se “constitui um dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários, em função de representações e de significações de que ele é portador” (LASCOMÉS E LE GALÈS, 2012, p. 200).

Os dispositivos técnicos aos quais os autores se referem são as medidas, cálculos, regras jurídicas, procedimentos, normas e leis. Os dispositivos sociais são as representações e os símbolos. No caso do PENDez, as normas e procedimentos são transformados em instrumentos da ação pública, e usados como meios para a implementação da política. Para os autores, “uma vez em ação, esses instrumentos abrem aos empreendedores políticos novas perspectivas de utilização ou de interpretação imprevistas e difíceis de controlar, alimentando, assim, uma dinâmica de institucionalização”. (LASCOMÉS E LE GALÈS, 2012, p. 202).

Contudo, o uso dos IAPs na implementação da política vai depender em grande parte do perfil dos agentes implementadores, os quais também são influenciados pelas características sociais, econômicas, políticas e culturais do contexto em que atuam. Por isso, para Lascomés e Le Galés (2012), a escolha dos instrumentos é claramente uma questão política, pois vai estruturar, em parte, o processo e os resultados.

Este capítulo encontra-se organizado em três partes. Na primeira, apresentamos e analisamos o perfil dos diretores e coordenadores, destacando algumas características, como sua formação, trajetória e atuação. Na segunda parte, analisamos o perfil dos professores nas mesmas dimensões. Na terceira parte abordamos o perfil, a trajetória e a atuação dos gerentes do Paic nas escolas premiadas e apoiadas. Por último, discutimos a influência das formações realizadas pelas equipes do Paic no trabalho pedagógico, com base na percepção de diretores, coordenadores e professores.

5.1

Diretores e coordenadores – perfil, trajetória e atuação

Tendo como base as perspectivas teórico-metodológicas citadas anteriormente, nos propomos a conhecer o perfil dos BME que compõem o quadro das equipes gestoras das escolas selecionadas. São eles os coordenadores e diretores. Agentes que denominamos ‘híbridos’, e multifuncionais, por

considerarmos que as suas funções ultrapassam as fronteiras da atuação do BME, embora a maioria delas esteja nesse nível.

A equipe gestora não é apenas responsável por gerir a parte administrativa e pedagógica da escola. Ela também desempenha funções que colocam seus componentes em contato direto com os usuários da política: alunos e pais. Os gestores participam das reuniões pedagógicas e das reuniões com pais. Também fazem intervenções diretas junto aos alunos. Além disso, praticam ações que extrapolam os muros da escola, quando fazem visitas às casas dos alunos ou levam algum estudante ao hospital, entre outras ações não muito infrequentes. Enfim, diante dos dados apresentados nas entrevistas, seria injusto reconhecê-los apenas como BME; por isso, os identificamos como agentes ‘híbridos’.

Para melhor ilustração dos dados, elaboramos quadros com as principais características desses agentes. Separamos as informações em categorias, para analisar o perfil dos agentes das escolas premiadas e apoiadas (quadros 4 e 5).

Cada escola apoiada possui um diretor⁴² e até dois coordenadores, dependendo do número de alunos. Toda a equipe pedagógica das escolas se resume na figura desses dois agentes e da secretária. Esta última termina desempenhando o papel de fazer o acompanhamento da frequência dos alunos.

O grupo de BME das escolas premiadas é formado por quatro diretores e quatro coordenadores, conforme apresentado no próximo quadro (4). Entre esses gestores nenhum é do sexo masculino. Logo, há uma prevalência do sexo feminino na gestão das escolas selecionadas, como apontado por pesquisas realizadas sobre o tema (PAES DE CARVALHO *et. al.*, 2012; SOUZA, 2009; MOTA, 2016). A idade dos agentes varia entre 28 e 44 anos, concentrando-se na faixa dos 40 anos, o que revela pessoas maduras e com experiência profissional.

A gestora de escola premiada há mais tempo no cargo é a diretora da EP2. Ela está na função desde 2010. Os outros diretores são menos experientes. Além disso, foram exonerados em 2017, quando encerrou um período de gestão municipal. Naquele momento, houve mudança de prefeitos. Excetua-se a isso a DEP2, pois se licenciou no final de 2016.

⁴²Cabe ressaltar, que em 2018, todos os diretores das escolas premiadas foram substituídos, assim como os coordenadores. No entanto, alguns ainda se encontravam na escola desempenhando outras funções. Assim, a entrevista teve continuidade com os mesmos agentes, ainda que estivessem em outro cargo, ou em outra escola.

Quadro 4 - Diretores e coordenadores das escolas premiadas

BME	Sexo	Idade	Formação	Trajetória
CEP1	F	44	Licenciada em Geografia e duas especializações – em Ciência Humanas e Psicopedagogia	Desde 1992 atua na escola como Professora do 1º ao 9º ano. Afastou-se por 8 anos, retornou em 2010 e desde então atua como coordenadora
CEP2	F	42	Graduação em Letras e especialização em Coordenação Escolar	Desde 2002 na escola atuando como professora do 6º ao 9º ano. Em 2010 passou a atuar na coordenação
CEP3	F	40	Graduada em Pedagogia e pós-graduada em Letras e Literatura Africana	Desde 2014 atua na escola como coordenadora
CEP 4	F	28	Graduada em História	Desde 2012 atua como coordenadora da escola
DEP1	F	43	Licenciatura Plena do Ensino Fundamental e especialização em Gestão Escolar	Trabalhou antes de 2013 como coordenadora. Foi diretora da escola de 2013 a 2017
DEP2	F	36	Licenciatura Plena da Gestão Escolar com especialização em Educação Infantil e Gestão Escolar	Diretora da escola de 2010 a 2016
DEP3	F	40	Graduada em Letras e pós-graduada em Língua Portuguesa, Literatura Portuguesa e Africana	26 anos de trabalho na escola como professora do fundamental I e II. Diretora de 2013 a 2017
DEP4	F	35	Pedagogia e pós em Psicologia da Educação	Desde 2006 como professora de Educação Infantil na escola e desde 2012 como diretora, até 2017

Elaboração própria a partir dos dados das entrevistas.

Quanto à formação, todos os entrevistados, sejam eles de escolas premiadas ou apoiadas, possuem nível superior na área de educação. Dois deles têm curso de especialização em gestão escolar e outros dois em coordenação pedagógica. Os demais agentes participantes da pesquisa têm especialização em outras áreas. Apenas um dos gestores não possui pós-graduação (ver quadro 4).

Duas coordenadoras possuem larga experiência profissional (14 e 24 anos de trabalho). Estas profissionais já exerceram diversas funções em suas escolas. As outras duas atuam na coordenação da escola há menos de três anos. Esses dados estão representados no quadro 4.

Nas cidades das escolas premiadas, a forma de provimento dos diretores ao cargo é feita por meio de indicação política. No entanto, eles devem fazer parte do quadro de funcionários da rede de ensino do município. Vale destacar que nem todos os BME deste grupo participaram da implementação do PENDez em suas escolas desde o início. A EP4, por exemplo, só iniciou as visitas de colaboração em 2018, com outra equipe gestora.

Não existe um concurso específico para coordenador. São professores do ensino fundamental I ou II que assumem a função por indicação política ou escolha do diretor. Ao coordenador cabem muitas funções. Uma das principais é ser uma espécie de adjunto ao diretor. Com tudo isso, ele é responsável por coordenar inúmeras funções na escola, junto aos alunos, professores e pais.

Nessa pesquisa os coordenadores também foram considerados ‘agentes híbridos’, justamente pela multiplicidade dos papéis que desempenham. Cavalcanti e Lotta (2015, p.14) consideram que esses agentes são relevantes e imprescindíveis para fazer com que as políticas elaboradas sejam colocadas em prática. Eles desempenham a função primordial de traduzir decisões em ações.

Por tudo isso, a figura desses agentes é imprescindível para a consolidação do PENDez. O papel desempenhado pela equipe gestora da escola na elaboração do PARF e nas visitas de cooperação vai direcionar o êxito ou fracasso do programa. Afinal, o objetivo principal do PENDez poderia ser traduzido, numa leitura apoiada em Rawls (2003) e em Dubet (2008), como a busca da equidade entre escolas de mais alto e de mais baixo desempenho. Ou seja, como busca de articulação entre meritocracia, na medida em que elege as escolas com melhores resultados na avaliação estadual, e discriminação positiva das escolas com piores resultados, com a finalidade de beneficiar as segundas sem prejudicar as primeiras.

Aos coordenadores, além de participar do planejamento semanal com os professores, orientando e dando sugestões, também cabe a tarefa de fazer o diagnóstico de leitura e escrita das turmas de alfabetização. Nesse intuito, eles preenchem planilhas e enviam os dados à SME, e ainda precisam conhecer o nível de aprendizagem dos alunos dos anos iniciais para planejar com os professores as intervenções necessárias.

A equipe gestora é responsável por garantir que as ações do Paic sejam efetuadas com o máximo desempenho, a fim de assegurar que a escola receba a premiação ou o auxílio financeiro. Para isso, empenham-se para cumprir as metas estabelecidas pela política. Na cooperação entre as escolas, a equipe gestora tem o papel de planejar e executar as ações. Entretanto, essa equipe não está sozinha, os professores e a equipe do Paic participam também desse processo.

A equipe gestora é responsável, também, por administrar o recurso recebido e existem normas que não podem ser infringidas quanto ao uso do

dinheiro. Todavia, cada escola tem uma forma de empregá-lo, com base no planejamento de ações que vão ao encontro das suas necessidades, definindo, em parte, quais recursos podem ser utilizados e por quem.

Para Lascoumés Le Galés (2012, p. 202), “como toda instituição, os instrumentos permitem estabilizar as formas de ação coletiva, de tornar mais previsível e, sem dúvida, mais visível o comportamento dos atores”. As normas e leis do PENDez dão um direcionamento às ações dos agentes. Ao mesmo tempo, incentivam os usuários da política a uma participação mais efetiva nas tomadas de decisão da escola e no acompanhamento das ações planejadas.

Como vimos ao longo desta tese, o processo de atuação dos burocratas nas políticas deve considerar o olhar dos atores que a desenvolvem. Suas ações vão depender de suas características individuais e das experiências profissionais e sociais que trazem consigo. Além disso, fatores institucionais e organizacionais também influenciam suas decisões (LOTTA, 2015). Por esse motivo, conhecer a trajetória profissional dos BME nos ajudará a compreender melhor suas ações na implementação da política do PENDez, especificamente, no contexto das escolas selecionadas na Crede 18, região do Cariri.

O grupo de BME das escolas apoiadas é composto por oito agentes: quatro diretores e quatro coordenadores (ver quadro 5). Entre estes, dois diretores são do sexo masculino e seis do sexo feminino. A idade deles varia entre 30 e 50 anos. Quanto à formação, todos são graduados na área educacional e cinco deles possuem, ao menos, uma especialização no campo da educação.

Ao analisar a trajetória profissional dos BME das escolas apoiadas, podemos considerar que há uma grande rotatividade entre os coordenadores pedagógicos. Apenas um deles exerce o cargo há três anos, os outros têm menos tempo na coordenação (ver quadro 5).

No grupo formado pelos diretores, dois deles assumiram a direção da escola em 2014, quando a unidade escolar já tinha sido indicada para participar da política na condição de apoiada. Os outros dois diretores assumiram em 2016⁴³.

⁴³Quando a EA4 foi visitada em agosto de 2016, ela estava sem direção. Em setembro um diretor ocupou o cargo até fevereiro de 2018. Em novembro de 2017, ele me concedeu uma entrevista. Segundo o diretor, em quatro anos, esta era a quarta escola em que ele assumia a direção.

Quadro 5 - Diretores e Coordenadores das escolas apoiadas

BME	Sexo	Idade	Formação	Trajatória
CEA1	F	46	Formada em Biologia – Pós-Graduada em Ecologia e Meio-Ambiente, e em Gestão Escolar e Docência do Ensino Superior	Trabalha há 16 anos. Como professora de turmas de Aceleração, Ciclo I, EJA e EF II, há 3 anos no apoio pedagógico
CEA2	F	30	Graduada em Pedagogia	Desde 2015 na escola como professora e em 2016 assumiu a coordenação
CEA3	F	31	Pedagoga, especialista em Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica	Desde 2012 na escola, atuou como professora do Infantil e alfabetização. Desde 2014 na coordenação
CEA4	F	50	Pedagogia com especialização em Psicopedagogia	Há 2 anos atua na coordenação da escola
DEA1	F	31	Graduada em Letras e Pedagogia, especialização em Língua Portuguesa Arte e Educação e em Gestão Escolar	Desde 2014 atua como diretora da escola
DEA2	F	32	Graduada em Pedagogia	Desde 2014 atua como diretora da escola
DEA3	M	42	Formado em Matemática e Educação Física, especialista em Docência da Educação	Professor há 21 anos na escola, gestor desde 2016. Morador do bairro
DEA4	M	39	Graduação em Pedagogia e pós-graduação em Gestão Escolar	Foi diretor da escola por seis meses

Elaboração própria a partir dos dados das entrevistas

O município de Crato, entre 2014 e 2017, passou por uma grave crise financeira e política. Nesse período, o secretário de educação foi mudado sete vezes. Tal fato influenciou negativamente toda a rede de ensino do município. Segundo o diretor da EA4, essa troca:

influenciou de todas as formas, por que mesmo que eles queiram não há uma continuidade no trabalho, tem sempre mudanças, por que em menos de um ano troca-se de secretário, aí se recomeça tudo de novo, parte do contrato de professor, de direção de escola. Eu estou na quarta escola, dentro de quatro anos. (DEA4)

Em um efeito dominó, a instabilidade na gestão municipal trouxe insegurança à gestão das escolas. Nas escolas apoiadas, todos os diretores assumiram o cargo por meio de seleção e indicação política. Contudo, os diretores das escolas apoiadas EA3 e EA4 tinham mais experiência na docência do ensino fundamental I e II e na coordenação escolar.

Para assumir o cargo de diretor não é necessário ser do quadro de funcionários do município. No entanto, o candidato precisa participar da seleção de gestores, realizada pelo estado em parceria com o município e ter pós-graduação em gestão escolar. Porém, dependendo das circunstâncias, esses critérios podem ser menos valorizados e prevalecer a indicação política.

Paes de Carvalho *et all* (2012, p. 11) consideram que a “indicação (quase sempre política) dos diretores das escolas públicas brasileiras integra a tradição cultural patrimonialista na gestão pública”. Os autores ainda alertam que essa prática, “muitas vezes se constitui num terreno fértil para a prática do clientelismo político-partidário”. Vale ainda ressaltar que a pesquisa dos autores teve como objetivo traçar um perfil dos gestores da região metropolitana do Rio de Janeiro, a partir dos dados dos questionários textuais da Prova Brasil de 2009. A pesquisa constatou que a forma de indicação de mais de 70% dos diretores foi para o provimento do cargo por meio de indicação (de técnicos, políticos, outras). O que significa que a indicação política está presente também nos estados do Sudeste e não apenas do Nordeste.

O diretor da EP3 trabalha na mesma escola há 21 anos (20 anos como professor do EF II e desde 2016 como diretor), além de ser morador do bairro. Durante a entrevista, demonstrou um compromisso forte com a escola e um relacionamento próximo com a comunidade. Os outros três diretores não moravam no bairro de suas escolas. Um deles, recém-chegado, com seis meses apenas no cargo, tentava conhecer os problemas da escola. As outras duas gestoras (DEA1 e DEA2) já estavam há dois anos na função e, segundo a percepção dos atores entrevistados, mostravam possuir um bom relacionamento com a comunidade e com os professores. De acordo com o depoimento de uma das professoras:

Quando a nova diretora chegou, foi que as coisas tomaram pé, os professores contratados ficavam uma semana e iam embora, eu estava fora de sala, mas fiquei muito preocupada. Ela anunciou que a escola estava apoiada, começou um trabalho de resgate da auto estima, no sentido de acreditar e do reconhecimento do trabalho do professor. (PEA2)

A última gestão municipal do Crato (2014-2017) foi muito conturbada e afetou muito a educação, como já relatado por um dos diretores entrevistados. Nas

escolas, faltava verba para os itens mais básicos, como papel ofício, por exemplo. A mudança constante de secretários de educação provocou um desequilíbrio na administração das escolas, gerando uma rotatividade muito grande entre diretores e professores contratados. Na próxima seção, conheceremos o perfil e a trajetória dos professores.

5.2

Os professores - perfil, trajetória e atuação

A relação entre implementação das políticas, organização e burocracia é relevante para o debate acadêmico e público. Esta discussão ilumina a face de um problema crucial: o porquê de políticas serem bem-sucedidas ou fracassarem (OLIVEIRA, 2012). Nesse sentido, é importante considerar o papel que os BNR desempenham e seu poder discricionário na efetivação da política, variáveis estas consideradas significativas para seu sucesso.

Reconhecendo a relevância desses agentes na implementação e nos resultados do PENDez, a pesquisa selecionou os professores que atuam no 2º ano do ensino fundamental, pois esta série é avaliada no Spaece-Alfa. Participaram desta pesquisa onze professores atuantes nos quatro pares de escolas selecionados. O número de professores por escola variou de um a dois.

Considerando o papel desempenhado por esses agentes no trabalho cotidiano de sala de aula, não poderíamos deixar de ouvi-los, para conhecer suas percepções a respeito da política. Afinal, eles estão em contato direto com os usuários da política, alunos e responsáveis. Por isso, buscamos em suas falas a forma como recebem e traduzem a política em ações de implementação. Interessava-nos, ainda, conhecer quem são esses agentes e em que contexto atuam, para assim poder compreender os resultados da política. Para Oliveira (2012, p. 1560), “se for verdade que os funcionários do baixo escalão têm ampla margem de manobra, eles não atuam, contudo, num vácuo institucional”. A conduta dos membros é controlada pela regulação da organização ao qual pertencem. O quadro 6 descreve o perfil desses profissionais.

Quadro 6 - Burocratas de Nível de Rua das escolas premiadas (professores)

BNR	Sexo	Idade	Formação	Trajetória
PEP1	F	38	Licenciatura Plena do EF; pós-graduada em Biologia e Química	Trabalha na escola desde 1997 nas séries iniciais do EF. Há dois anos trabalha no 5º ano
PEP2	F	36	Pedagogia	Desde 2011 na escola, sempre no 2º ano. Antes atuou dez anos na educação infantil
P1EP3	F	36	Pedagogia	Trabalha na escola desde 2001, os últimos cinco anos no 2º ano do EF.
P2EP3	F	38	Pedagogia	Em 2013 iniciou na escola, desde 2014 atua no 2º ano do EF
P1EP4	F	45	Pedagogia	Trabalha desde 2005 na escola, como alfabetizadora
P2EP4	M	35	Pedagogia e pós-graduado em psicologia a educação	Dez anos atuando como professor alfabetizador. Trabalha na escola desde 2008

Elaboração própria a partir dos dados das entrevistas.

Entre os seis professores das escolas premiadas apenas um é do sexo masculino. Entre eles prevalece a formação em Pedagogia. Apenas uma professora, entre os seis entrevistados, possui pós-graduação em Biologia e Química. Esta docente também declarou que trabalha há quase 20 anos na escola como alfabetizadora. A idade dos professores varia de 35 a 45 anos. Três, das cinco professoras, atuam na escola entre 11 e 19 anos. Aquela que tem menos tempo trabalha há três anos. Todas têm experiência como alfabetizadoras e atuam nas turmas do 2º ano.

As professoras das escolas premiadas relataram que gostam de atuar na alfabetização e que sua entrada nessa área aconteceu de diferentes formas. A professora da EP2 fala sobre sua introdução na alfabetização:

Eu trabalhei dez anos na educação infantil, mais em turma de cinco anos, a minha atual diretora, era a diretora da creche onde eu trabalhava. Ela viu que eu me destacava como alfabetizadora e me convidou para trabalhar com ela quando assumiu a gestão dessa escola, foi um impacto muito grande, me achei um peixe fora d'água. Hoje se me perguntarem o que escolheria, eu não sei dizer, pois amo as duas etapas. (PEP2)

A professora da EP2 se emociona ao falar sobre seu trabalho. Ela diz que busca sempre fazer o melhor pelo seu aluno, independente de haver ou não premiação. A docente relata que, por muitas vezes, ficou dando reforço a alunos

fora do seu horário de trabalho, porque sabia que em sua casa não iriam ter esse apoio.

Geralmente, a escolha do professor do 2º ano acontece por meio da indicação dos gestores. Para isso, buscam-se os professores que apresentam perfil de alfabetizador. Assim como a diretora da EP2, a diretora da EP3 também indicou a profissional da sua escola que considerava mais apta para atuar na alfabetização. Esta gestora relata como se dá esse processo em sua escola:

Na verdade, muitas vezes o professor já vem indicado pela SME, mas lá a equipe tem cuidado de escolher quem tem perfil, formação adequada boa e que tenha se destacado como alfabetizador. A daqui da escola foi eu quem escolhi, mas eu escolhi porque as pessoas falavam que ela alfabetizava muito bem, que tinha uma metodologia boa. Então eu bati o pé e falei que queria aquela professora e fui atendida. (DEP3)

Embora a SME tente direcionar a lotação dos professores, quando se trata de turmas avaliadas no Spaece, o que termina valendo é a escolha do gestor escolar, que tem total apoio da Secretaria. A diretora da EP1 diz que a SME costuma atender às solicitações dos diretores porque sabe que eles sempre buscam o melhor para a escola.

Nos dois municípios das escolas premiadas, os professores têm direito a um terço da sua carga horária para estudos e planejamento. Este momento é orientado pela coordenadora. Nele, os professores se reúnem por ano de escolarização. Assim, se tiver duas turmas de 2º ano, esses professores farão juntos o planejamento. O objetivo é que haja uma troca efetiva de experiências.

Ser professor de uma série que é avaliada pelo Spaece, segundo os professores, é um desafio que traz muita responsabilidade. Para compreender melhor essa questão, perguntamos às professoras das escolas premiadas qual a influência do prêmio no seu trabalho:

Primeiro, a gente muda muito a metodologia de trabalho. Quando vê que o aluno não está conseguindo aprender, a gente procura novas atividades. Acho que tem mudado bastante. Quando a gente sabe que a turma vai ser avaliada naquele ano, a gente procura trabalhar melhor, fazer novas pesquisas para que melhore. No município, hoje, nós não temos nenhum professor sem ser formado. Antes do prêmio

tinha. Hoje, todo professor é qualificado, a escola tem melhorado bastante, até na estrutura física da escola. Depois do Prêmio, tudo tem melhorado. (P1EP1)

Eu busco fazer o melhor para o aluno, eu não penso muito nessa questão de premiação. Eu faço o que tiver ao meu alcance, eu me dou além para o aluno. Se houver premiação, melhor. Hoje, eu estou mais tranquila, mas antes eu ficava muito apreensiva, perdia noite de sono pensando em como os meninos iam alcançar os resultados na prova, porque a responsabilidade é grande. Mas é muito bom quando somos reconhecidas. (PEP2)

O prêmio é uma forma de incentivo, mas, particularmente, o meu trabalho continua o mesmo. Eu sempre procurei dar o melhor de mim, independente de haver prêmio ou não. Eu amo a minha profissão. O prêmio influencia, no sentido de termos recursos. Mas no meu modo de agir na sala de aula, na minha metodologia, não. (PEP3)

Logo que eu comecei a trabalhar com o 2º ano, eu ficava com medo e pensei: – Meu Deus, eu não vou dar conta! Eu tinha esse medo porque achava muito complicado fazer pesquisas na *Internet*, buscar coisas novas. Foi um ano que eu fiquei muito nervosa e ansiosa, esperando a prova chegar, até os alunos também ficavam ansiosos! Aos poucos, a formação foi me ajudando e concluí o ano com todos os alunos alfabetizados. Eu senti muita responsabilidade em cima de mim, mas valeu a pena. Eu fiquei muito feliz com a premiação, não foi nem o dinheiro, mas o reconhecimento. (PEP4)

O relato dos docentes revela que o PENDez aumenta a dose de responsabilização sobre esses profissionais. A política gera ansiedade e preocupação em professores e alunos. Apesar disso, as professoras reconhecem o seu lado positivo. O PENDez incentiva a melhoria da prática pedagógica do professor em busca de uma aprendizagem mais equitativa para todos.

De certa forma, o prêmio desacomoda o professor. Nesse movimento, ele busca novas metodologias e investe em atividades diversificadas para que seus alunos tenham um melhor aproveitamento na aprendizagem. A professora da EP1 ressalta a diferença na qualificação docente antes e depois do Paic e a melhoria trazida pelo prêmio na infraestrutura da escola.

Como consequência, os agentes se sentem mais comprometidos e se tornam mais conscientes dos recursos e incentivos investidos pelo poder público. A professora da EP1 reconhece que o prêmio é um incentivo para melhorar seu trabalho. No entanto, também há sentimentos de apreensão e responsabilização

relatados por duas professoras. Os docentes também ressaltam o valor simbólico do prêmio como reconhecimento do seu trabalho, que para eles parece ter mais importância que o recurso financeiro em si. Para os agentes das escolas premiadas, o valor simbólico da premiação representa o maior prêmio que poderiam receber. Ao consegui-lo, se sentem valorizados e recompensados pelo trabalho realizado.

Segundo Gofman (2004, p. 40), “a informação social transmitida por um símbolo pode estabelecer uma pretensão especial ao prestígio, honra ou posição de classe desejável (...). Tal signo é popularmente chamado de ‘símbolo de status’”. No caso do PENDez, simbolicamente, o status de ser reconhecido como professor de ‘Escola Nota Dez’ é o que realmente faz a diferença para os agentes implementadores. Principalmente para o professor que tem a sua turma como responsável pela premiação da escola. A valoração de escola premiada se contrapõe ao de escola apoiada. Cria-se, no último caso, um símbolo de desprestígio à instituição e aos seus agentes.

O quadro 7 mostra a síntese das informações a respeito do perfil e formação dos professores das escolas apoiadas. Como pode ser nele observado, todos os professores entrevistados das quatro escolas apoiadas são do sexo feminino.

Quadro 7 - Burocratas de Nível de Rua das escolas apoiadas (professores)

BNR	Sexo	Idade	Formação	Trajetória
PEA1	F	30	Pedagoga	Trabalha desde 2013 no 2º ano do EF
P1EA2	F	56	Pedagoga	Trabalha desde 2005 na educação infantil e alfabetização. Atualmente trabalha com turma de reforço escolar
P2EA2	F	48	Pedagogia e especialização em Psicopedagogia	Iniciou na escola em 2017, antes trabalhou oito anos na alfabetização
PEA3	F	50	Pedagogia	Trabalha desde 2013 na escola no 2º ano do EF
PEA4	F	47	Geografia, especialização em Psicopedagogia	Trabalha há 26 anos na escola, atuando do 1º ao 9º ano do EF

Elaboração própria a partir dos dados das entrevistas

A idade das professoras varia entre 30 e 56 anos, o que parece refletir a escolha de professores mais experientes para lecionar na alfabetização. Apenas

uma, entre as cinco professoras, não possui formação em Pedagogia. Além do mais, duas professoras possuem especialização em Psicopedagogia.

Quanto à trajetória profissional desses agentes nas escolas pesquisadas, o perfil é heterogêneo. Vai da professora que trabalha há 26 anos na escola à docente que atua há apenas um ano. Apesar disso, esta última lecionou por oito anos em turmas de alfabetização em outra escola.

Em comum, elas carregam a experiência como professoras alfabetizadoras e o poder de exercerem um grau de mínimo de discricionariedade na sala de aula. Visto que enfrentam uma forte regulação imposta pelas normas do PENDez. Os professores são os responsáveis diretos pelo desempenho dos resultados dos alunos nas avaliações.

Embora nas escolas apoiadas haja rotatividade de diretores, o mesmo não foi verificado entre os professores entrevistados. Todos eles permanecem na mesma escola por mais tempo. Apenas na EA2, a professora não era a mesma de quando a escola ficou apoiada. Diante desse cenário, procuramos esclarecer como acontece a escolha da professora para atuar no segundo ano, por meio da percepção de diretores, coordenadores e dos próprios professores.

Segundo a diretora da EA1, a lotação dos professores nas escolas parte da SME. A preferência é daqueles que moram próximos à unidade escolar. No entanto, os gestores têm a liberdade de indicar os professores que acreditam ter perfil para trabalhar em determinada série, no caso, na alfabetização. Alguns profissionais aceitam o desafio. Porém, nem sempre essa opção é feita sem conflitos e resistências, principalmente quando a escola se encontra na condição de apoiada. A diretora da EA2 relata que quem faz a lotação do professor é o diretor. Contudo, ela considera essa escolha uma grande responsabilidade a recair nas costas dos gestores e relata como foi o processo para mudar a professora do 2º ano:

quando cheguei à escola, vi que a professora que estava no 2º ano não tinha o perfil alfabetizador, mas como ela já estava, nós fomos dando um suporte. Quando foi em 2015, eu tentei mudar o professor, mas aqui professor tem trauma do 2º ano. Eu não consegui mudar porque ninguém quis. Então, eu deixei a mesma professora. Depois, ela pediu licença e foi embora. Eu tive que substituí-la. Então, eu lotei um professor que eu achei que tinha perfil. Ele foi questionar na SME, dizer que eu não gostava dele, que o estava perseguindo. Ele passou uns dias afastado, sem falar comigo, depois me procurou e pediu desculpas. Com o tempo, ele ficou meu amigo. Para fazer aquela

lotação naquele momento foi duro, porque os professores que estavam acostumados com o quarto e o quinto ano falavam que não sabiam alfabetizar, não conheciam os níveis de aprendizagem. (DEA2)

Infelizmente não consegui conversar com o professor a quem a diretora se referiu porque se encontrava de licença quando estive na escola. No entanto, tive a oportunidade de escutar outros professores, que confirmaram a difícil missão de ser professor no 2º ano. A professora 1 da EA2 diz que o 2º ano é o “calcanhar de Aquiles do município, então ninguém quer pegar, se você chegar para um professor e perguntar se ele quer pegar o 2º ano, ninguém vai querer”. A professora da EA3, antes de passar no concurso do município, trabalhava na rede privada. Ela fala da sua iniciação no 2º ano nessa escola:

No momento da lotação você ia chegando na escola e de acordo com a série que tinha você vai sendo alocado. A verdade é que ninguém quer pegar o 2º ano, é uma série que todo mundo vai deixando de escolher. Eu senti um baque muito grande quando, no início do ano temos, que fazer um diagnóstico, para saber como a gente está recebendo as crianças e eu já me senti muito constrangida, angustiada, em pânico mesmo, quando vi crianças chegarem no segundo ano fazendo garatujas, sem coordenação. (PEA3)

A professora relata haver crianças que chegam à escola sem ter desenvolvido as competências e habilidades exigidas na educação infantil. Muito embora, o município de Crato apresente uma oferta considerável de creches e pré-escolas públicas. Segundo dados do censo escolar de 2016, a cidade tinha 1.979 crianças matriculadas nas creches e 2.387 na pré-escola. Foram matriculados 1.214 estudantes no 1º ano do ensino fundamental naquele ano.

Nesse contexto está a EA3. Situada em um bairro carente do Crato, sua precariedade de recursos transparece. Não há sequer um prédio que atenda o número de alunos que são matriculados. Os professores trabalham em condições limitadas, sem o apoio de recursos pedagógicos. Mesmo assim, percebe-se o compromisso dos professores e gestores em fazer o possível para ofertarem uma educação de qualidade à população.

Os professores têm um encontro mensal para planejamento e formação com a equipe do Paic na SME. Assim como os professores das escolas premiadas, eles também têm direito a um terço da carga horária do trabalho para estudo e

planejamento. Eles se encontram com a coordenadora uma vez por semana para esta atividade. No entanto, diferentemente das escolas premiadas, os planejamentos não são separados por anos de escolaridade.

As entrevistas com os docentes revelam a influência do PENDez no trabalho pedagógico. Os professores das escolas apoiadas sentem, ainda mais, o peso da responsabilidade decorrente da pressão para melhorar os resultados da escola. As professoras das escolas apoiadas relatam como ficou o trabalho depois do apoio:

A cobrança só piorou, pressão para melhorar a metodologia, acompanhamento para ver se estava trabalhando de acordo com o plano. A cobrança vem de todos os lados. Até nas formações, só se batia nessa tecla: temos que mudar, vamos para o verde escuro.⁴⁴ A carga de responsabilidade é imensa, a pressão que a gente recebe termina passando para os alunos; então, eles também ficam ansiosos. (PEA1)

Quando o resultado é ruim, cai todo mundo em cima de você. Ano passado eu fiz uma crítica às superintendentes, que eram pessoas que não estavam na sala de aula. Elas questionaram o resultado. Então, eu falei: - vocês vêm uma vez na escola, não sabem em que condições estamos trabalhando, sem material pedagógico. Eu acho que não estão interessadas em saber se o aluno aprendeu ou não, mas apenas nos resultados. Quem se preocupa com a aprendizagem do aluno sou eu, vocês estão apenas interessados nos resultados. (P1EA2)

A primeira vez que a escola ficou apoiada foi em 2014 e, inclusive, foi um apoio que chegou agora, depois de agosto. Quando a verba chegou, começou a greve e aí parou tudo. Continuei trabalhando da mesma forma, o apoio é só financeiro e termina não chegando na minha sala. (PEA3)

Influencia demais, tanto se a escola ficar premiada ou apoiada, porque é uma responsabilidade muito grande. Quando a escola fica premiada, a responsabilidade dobra. Porque ela vai ter que trabalhar muito mais para que ela permaneça, e se ela está apoiada a gente quer tirar ela dessa condição, independente da verba que recebe. Uma coisa que ninguém quer é que a escola da gente fique apoiada. (PEA4)

Na complexidade das relações entre escolas e SME, o PENDez se faz presente na prática pedagógica dos professores, coordenadores, diretores. A política mexe com todos os agentes, tanto das escolas premiadas como das apoiadas. Os professores são os agentes que se encontram mais expostos aos

⁴⁴ A cor verde-escura representa o nível mais alto – Desejável.

efeitos indesejáveis da política. Eles são os mais afetados diretamente pela cobrança por resultados. Situados no mais baixo nível da hierarquia burocrática, recebem cobranças dos alunos, dos pais, da equipe gestora, da equipe do Paic e da Crede. Se a escola ficou premiada, há pressão para a manutenção dos resultados; se a escola ficou apoiada, a pressão é pela melhora nos resultados. Portanto, a capacidade desses trabalhadores de nível de rua de adaptar as políticas à realidade das comunidades locais e dos cidadãos clientes pode aumentar tanto a sensibilidade como a efetividade das políticas públicas (MEYERS E VORSANGER, 2010, p. 258).

Além disso, os professores não atuam de forma isolada. São muitos os fatores e agentes de diferentes níveis que interferem na implementação da política. No próximo tópico, serão abordados o perfil, trajetória e atuação dos gerentes do Paic.

5.3 Gerentes do Paic – perfil, trajetória e atuação

Ao longo dessa investigação, a atuação do gerente do Paic se destacou na implementação da política. O gerente mostrou ser uma peça chave, o principal intermediador, entre todas as instâncias e atores, o que motivou a terceira volta ao campo. Dessa vez, tínhamos o objetivo de compreender melhor o papel e a atuação desse agente e de sua equipe. Um caminho promissor foi investigar a atuação desses agentes, com foco na percepção dos agentes que atuam na escola: professores, diretores e coordenadores.

Como vimos nesta tese, os BME compõem um conjunto de atores centrais nos processos de implementação das políticas públicas. Apesar disso, são pouco considerados nos modelos de análise (LOTTA, 2015). Por isso, procuramos compreender seu papel na gestão da política pública. Procuramos conhecer melhor quem são esses agentes, como executam suas ações, com quem se relacionam e de que forma influenciam a implementação do PENDez.

A Crede 18 é formada por 12 municípios. Cada um deles possui um gerente do Paic, que coordena sua equipe. Os gerentes são responsáveis pelas formações e acompanhamento das ações do Paic nas escolas. Nas Secretarias de

Educação dos municípios selecionados, há uma sala destinada à equipe do Paic. Também existe um espaço para os encontros de formação com os professores.

Para Freire, Viana e Palotti (2015, p.92), “o ocupante do médio escalão, em organizações públicas ou privadas, atua como um catalisador ou *enabler*, um agente responsável por ações transformadoras no interior de agências públicas e privadas, conectado a diferentes extratos organizacionais”. No âmbito dos contatos e relações externas, os autores complementam que os BME “podem exercer o papel de articuladores de redes sociais com os demais atores da burocracia pública, políticos e membros da sociedade” (Idem).

Os gerentes do Paic passaram a desempenhar papel essencial na educação dos municípios cearenses. Eles são o elo entre a instância regional e municipal, os responsáveis por fazer a ponte nas relações entre Crede, SME e escolas.

Na página da Seduc está explicitado o perfil do gerente do Paic:

- a) Capacidade de articulação, visão de conjunto e de sistema.
 - b) Legitimidade e liderança perante os diretores e professores da rede pública de ensino.
 - c) Capacidade de diálogo, de saber ouvir e de saber falar.
 - d) Disponibilidade para coordenar o Programa, inclusive para viajar, quando necessário.
 - e) Disponibilidade para realizar o acompanhamento do PAIC nas escolas.
 - f) Domínio básico na área de informática (*Word, Excel e Internet*) ou dispor de apoio técnico para realização das atividades que exigirem a utilização desse domínio.
 - g) Visão pedagógica e, se possível, ter experiência em Programas como o PROFA ou Pro-letramento.
 - h) Ter vínculo funcional, preferencialmente, com a rede municipal.
 - i) Ter senso de compromisso e responsabilidade.
- (Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br>)

São muitas as qualidades exigidas no perfil do gerente do Paic. Destaca-se, entre elas, a capacidade de liderança e legitimidade perante a comunidade escolar, principalmente professores, coordenadores e diretores. São critérios que exigem que o agente possua uma sólida construção da sua carreira, para que tenham reconhecimento profissional e possam ser vistos como uma liderança entre os gestores escolares. No entanto, não são explicitados o nível e a área específica de formação do agente. O critério que tem mais relevância parece ser o da liderança e legitimidade, além da indicação política.

O quadro 8 traz uma síntese do perfil, formação e trajetória dos gerentes das três cidades que tiveram escolas selecionadas para fazer parte da pesquisa.

Quadro 8 - Gerentes do Paic – Escolas premiadas e apoiadas

	Cidade	Sexo	Idade	Formação	Trajetória
G1	Antonina do Norte	M	41	Economia com licenciatura em Matemática, especialização em Coordenação Pedagógica	Trabalhou como professor de matemática nas séries iniciais, gestor de um núcleo de EJA, de 2001 a 2008, desde 1997 atua na educação do município, ora como professor, ora como gestor, coordenador e formador do Paic desde 2014
G2	Assaré	F	38	Pedagogia	Atuou em turmas multisseriadas, EJA, alfabetização e de 1º ao 9º ano do E.F.; como coordenadora de escola, depois foi convidada a assumir a gerência do Paic, em 2014
G3	Crato	F	38	Graduada em Ciências com habilitação em Biologia, pós-graduação em Gestão.	Trabalhou por 13 anos em escolas particulares e como professora temporária no estado. Em 2013, passou no concurso do município, foi lotada em duas escolas e fez a seleção para ser formadora. Trabalhou como formadora do eixo de matemática e foi convidada a ser a gerente do Paic

Elaboração própria a partir dos dados das entrevistas

A idade dos gerentes do Paic varia de 38 a 41 anos. Todos possuem uma relevante bagagem profissional. Embora apresentem diferentes perfis de formação na graduação (Matemática, Biologia e Pedagogia), a docência no ensino fundamental é um denominador comum entre eles.

O G1 está no cargo desde 2014, mas tem grande experiência na educação como formador, professor e coordenador. Da mesma forma, a G2 também já atuou nos mais diversos segmentos da educação. Segundo seu depoimento, foi essa experiência acumulada em vários setores da educação que contribuiu para sua indicação ao cargo. A G3, que assumiu o cargo em 2013, atribui o convite recebido para ser gerente do Paic à sua experiência como professora e formadora.

O relato dos agentes entrevistados apresenta os critérios considerados para sua escolha como gerentes. O mais determinante foi a experiência de cada um na área da educação, além da sua vinculação com a rede municipal.

Para Torres

os processos de implementação de políticas – por meio das escolhas dos profissionais que as executam localmente ou por meio das estratégias espaciais eventualmente existentes por parte dos gestores das políticas – podem contribuir para a diferenciação territorial da oferta das políticas sociais criando, reforçando ou combatendo processos de segregação. (TORRES, 2010, p. 130)

Em outras palavras, a escolha dos agentes burocráticos que atuarão na implementação da política pode contribuir para o seu sucesso ou para o seu fracasso. Por isso que o perfil do gerente do Paic é um dos critérios determinantes na sua escolha.

Já para a equipe de formadores do Paic é realizada uma chamada pública por meio de edital. As pessoas interessadas se inscrevem e passam por uma avaliação de currículo, fazem entrevista e apresentam um plano de trabalho. Essa forma de seleção está presente nos três municípios e é regra na Crede.

Quanto às atribuições do gerente do Paic, elas são muitas e variadas e envolvem um nível de interlocução muito grande com diferentes agentes das escolas, Credes, Seduc e comunidade escolar. Por isso, no seu perfil se exigem habilidades tais como: como comunicação, empatia, capacidade de falar e, principalmente, de ouvir o outro. Ou seja, a polivalência é um dos requisitos necessários. As atribuições do gerente são:

- a) Coordenar, conjuntamente com sua equipe de trabalho, as ações do PAIC no município.
- b) Manter interlocução com o secretário municipal da educação e o prefeito municipal para viabilizar a implementação das ações do Programa no município.
- c) Estabelecer interlocução com a Seduc, Crede, diretores, coordenadores, professores, famílias e comunidade local.
- d) Coordenar o processo de construção, execução e avaliação do Plano de Trabalho Anual - PTA do Paic.
- e) Coordenar a execução das metas acordadas no âmbito do Paic e definidas no PTA do município, promovendo para isto, todos os encaminhamentos e articulações necessárias à sua realização.
- f) Acompanhar e monitorar a distribuição dos materiais do Paic no município, bem como, o processo de prestação de contas junto à Seduc.
- g) Coordenar os processos de formação pertinentes ao Paic realizados no município.
- h) Enviar sistematicamente para Crede, as informações acerca das ações do Paic realizadas no município.
- i) Observar o cumprimento dos prazos estabelecidos para o desenvolvimento das ações do Paic

- j) Viabilizar a infraestrutura necessária para realização das avaliações externas junto à SME.
- k) Coordenar o processo de disseminação e análise dos resultados das avaliações do Paic.
- l) Refletir, analisar, promover discussões e propor soluções para as dificuldades identificadas no município, em conjunto com seu grupo de trabalho.

(Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br>)

Como podemos verificar, as atribuições do gerente do Paic são bastante amplas. Ou seja, o processo de implementação do Paic é todo coordenado, acompanhado e monitorado por esse agente, desde quando sai da Crede até a sua implementação em sala de aula. Outro destaque é a interlocução que ele mantém com as diferentes instâncias e agentes. Embora as ações prescritas sejam muitas e variadas, na prática, no dia a dia, as ações dos gerentes ultrapassam as normas e adentram os muros da escola.

Na perspectiva de análise relacional, os BME são “interpretados como atores que interativamente sintetizam e disseminam informações para os níveis superiores e inferiores da organização”. Segundo Lotta (2015, p.42), se destacam “as responsabilidades cognitivas e comunicacionais desses atores, que, dada sua posição estrutural, estão sempre em interação, agindo entre outros atores a seu redor, reconciliando as distintas perspectivas do topo e da base (além do entorno)”. Essa forma de atuação é identificada nas funções das equipes do Paic das cidades selecionadas.

Com base nas informações do quadro 9, observamos não haver homogeneidade nas ações formais e informais das equipes do Paic, nem sequer no mesmo município. Dependendo da necessidade da escola, a equipe se faz mais presente em algumas unidades que em outras. As funções descritas nos quadros são comuns às três equipes. No entanto, dependendo do tamanho do município e da quantidade de agentes, é realizado um número maior ou menor de visitas às escolas.

Quadro 9 - Rotina da equipe do Paic

Município	Crato	Assaré	Antonina do Norte
Equipe	Educação infantil -3 1º ano – 2 2º ano- 3 4º ano -2 5º ano -2 Gerente – 1 Total = 13	Educação infantil - 1 Ciclo de Alfabetização-2 4º e 5º anos- 2 6º ao 9º ano – 2 Gerente -1 Total =8	Educação infantil -1 EF I -2 EF II -2 Gerente -1 Total = 6
Nº de escolas	64	16	8
Reuniões na Crede	Bimestral	Bimestral	Bimestral
Reuniões com diretores e coordenadores na SME	Quando necessárias	Mensal	Quando necessárias
Formação com professores na SME	Mensal	Mensal	Mensal
Visitas às escolas	De duas a quatro vezes ao ano	Bimestral	Mensal
Aplicação de simulados/diagnóstico	Apenas quando a escola está apoiada	Bimestral	Bimestral

Elaboração própria a partir dos dados das entrevistas

Nas atribuições do gerente do Paic, é recomendada a coordenação do processo de disseminação e análise dos resultados das avaliações do Paic. No entanto, o gerente e sua equipe, fazem muito além disso. O Paic e o PENDez deixam um bom espaço de discricionariedade para a atuação dos agentes implementadores. Dessa forma, eles podem ampliar o seu raio de atuação e fazer as intervenções que julgam necessárias e possíveis de serem realizadas no seu contexto.

No uso de sua discricionariedade, os agentes do Paic interpretam ao seu modo as normas da política, segundo as condições oferecidas pelo contexto onde atuam, sem fugir da norma prescrita. Como já apontado por alguns estudos, os agentes burocráticos utilizam de sua discricionariedade para ajustar-se aos novos modos de regulação das políticas públicas, desenvolvendo práticas não previstas pelos formuladores. Percebemos, durante a pesquisa, que algumas ações são bem parecidas entre os municípios, principalmente as definidas nas normas. Identificamos, por exemplo, que todos os municípios cumprem a formação mensal com os professores. Estes são momentos em que os docentes levam suas dúvidas e dificuldades para compartilhar com os formadores e colegas e em que ocorrem trocas de experiências exitosas entre os professores.

No entanto, só o município de Assaré realiza um encontro mensal também com os diretores e coordenadores. Nos outros municípios, esses agentes podem

participar da formação dos professores e, quando há necessidade, são convocados à SME.

Além do mais, cada equipe desenvolve uma diversidade de ações. Seu trabalho se estende à SME, às escolas e em visitas de cooperação.

A equipe do Paic do Crato é composta por 12 pessoas, além da gerente municipal⁴⁵. Eles são responsáveis por 64 escolas e creches do município, onde fazem o acompanhamento e as formações. Segundo a gerente, a área territorial do município é muito extensa. Consequentemente, é complicado dar conta de tantas escolas, considerando-se o tamanho da equipe. Por isso, a gerente do Paic no Crato decidiu dividir a equipe em duplas, ficando cada uma responsável por acompanhar de oito a dez escolas, dependendo da quantidade de alunos de cada unidade escolar. Ela faz um relato do trabalho da equipe, desde quando assumiu a gerência em 2013:

Nós construímos os instrumentais do perfil de cada escola, para podermos ajudar e saber o que a escola tinha de mais necessidade. Nós chegamos até a escola e fizemos o perfil da gestão e depois dos professores até o quinto ano. Cada vez que a dupla ia a escola, dependendo do tamanho, poderia entrar em todas as turmas. Nas escolas da zona rural, elas conseguiam ir para a sala de aula. Antes conversavam com o diretor, coordenador, se a escola tivesse [diretor ou coordenador] e davam um *feedback* no final. Sempre temos alguém da equipe que vai junto nas visitas às escolas parceiras, a não ser quando existe algum imprevisto. Quando as escolas vêm nos visitar, dependendo da minha disponibilidade, eu gosto de participar e de acompanhar as visitas. (G3)

O trabalho do gerente e sua equipe envolve o domínio de múltiplas competências. Entre elas, está a habilidade de comunicação e empatia com os agentes que atuam na escola: professores, coordenadores, diretores e demais funcionários. Esses agentes, reconhecidos como BME, interagem com uma rede de atores internos e externos ao Estado. Eles fazem a política, de fato, acontecer, pois intermedeiam as relações entre os diferentes agentes. Além disso, o comportamento desses agentes sofre influências das formações que recebem, das

⁴⁵No município do Crato são duas gerentes do Paic, uma responsável pelo ensino fundamental I e outra responsável pelo ensino fundamental II.

relações estabelecidas entre os agentes de diferentes níveis e do contexto institucional onde atuam.

A equipe do Assaré é composta por oito formadores. Eles são responsáveis por 16 escolas, algumas delas localizadas fora da cidade, na zona rural. Já no município de Antonina há cinco formadores, além do gerente do Paic. Eles acompanham oito escolas, duas na cidade e seis na zona rural. Além das vistas às escolas, a equipe também tem outras funções, como a realização da formação dos professores e gestores e a participação nas reuniões na Crede. Também fazem diagnósticos com os alunos das turmas avaliadas no Spaece. A gerente de Assaré traça um panorama mais amplo das funções do gerente:

O gerente é alguém que coordena o processo de formação dentro do município. Ele agrega às formações uma ação prática na sala de aula, organiza o calendário de formações, define o público, acompanha os formadores e se estão fazendo o *feedback* entre formação e sala de aula. Mas tem um contexto mais amplo. Você pensa tudo, a nucleação das escolas, a aprendizagem dos alunos, a multisseriação, e vamos mobilizando esses temas pra que se tornem prioridade na aprendizagem dos alunos. (G2)

O papel estratégico desempenhado por esses agentes torna-se, assim, um elemento essencial para o sucesso na implementação da política, tornando relevante compreender as instrumentações da ação pública. Este é o tema da próxima seção, que trata da rotina do gerente do Paic e de sua equipe nas escolas.

5.3.1 Das formações à atuação nas escolas

São muitas as atribuições da equipe do Paic em cada município. Entre elas estão, como vimos, as formações na SME, as visitas e o acompanhamento das escolas. A rotina da equipe também está ligada aos momentos de formação, inclusive nas visitas às escolas, quando estes agentes avaliam também o trabalho pedagógico desenvolvido pelo professor, como retrata a gerente do Assaré:

No Assaré, os formadores têm um momento mensal de formação com os professores, depois eles fazem um acompanhamento na escola para saber como está sendo realizada a rotina. As visitas nas escolas são realizadas de forma intercalada, porque como a rotina é unificada, acredita-se que será realizado um trabalho semelhante nas demais, até

porque é um suporte para que o professor prepare a formação do mês seguinte. Bimestralmente, a equipe faz o acompanhamento com os alunos (...), eles fazem o diagnóstico de escrita, das competências e habilidades de matemática e de leitura. É chamado aluno por aluno e anotado o rendimento de cada aluno. Depois, é montado um gráfico apresentado na formação seguinte para saber como foi o rendimento, as turmas que tiveram um bom rendimento e as que não tiveram. A partir daquele momento, passa ter um acompanhamento mais focado. (G2)

As atividades realizadas pela equipe do Assaré também o são pela equipe de Antonina do Norte. Além disso, os coordenadores das escolas também fazem o trabalho de diagnóstico. Em seguida, os resultados são confrontados com aqueles identificados pelas equipes de cada município.

As formações são um momento importante. Nesses encontros, a equipe do Paic constrói uma relação de confiança com os professores e consegue passar os fundamentos e objetivos da política. Olhando esses agentes pela perspectiva relacional, podemos percebê-los como parte de um grupo que compartilham conhecimentos, experiências e objetivos em comum, porém também participam de disputas com outros grupos dentro ou fora de seu contexto institucional.

Segundo a G2, quando visitam as escolas, as formadoras verificam se as professoras estão cumprindo as rotinas. Elas também auxiliam nos dias de estudo e tiram as dúvidas das professoras. Das visitas surgem temas, que são incorporados pela equipe nas formações, dando, assim, um retorno imediato aos professores.

Outra ação realizada pela equipe do Assaré é a avaliação da atuação dos gestores, considerados por eles ‘o coração da escola’. Contudo, esta ação não foi relatada pelas outras equipes. Ou seja, os agentes burocráticos possuem uma habilidade de criar brechas para exercer sua discricionariedade. Para Cavalcante *et al* (2015, p. 69) “independentemente da área de política pública na qual atua, o burocrata, (...), parece reunir informações relevantes para a tomada de decisão, e interagir com vários outros atores (negociando, coordenando, gerenciando e mediando relações)”.

A G2 enfatiza que sua equipe procura direcionar as ações dos professores, além de acompanhar e orientar as ações dos gestores. Para isso, o Paic tem um eixo específico de Gestão Educacional e Municipal, pois esses agentes são considerados peças chaves na implementação da política.

As visitas da equipe, na percepção da diretora da EP3, são essenciais e produtivas. Para ela:

Eles criaram uma relação de intimidade com os professores e eles se sentem muito à vontade. Eles entram na sala, assistem a aula e depois conversam com os professores e coordenadores dando dicas. Os professores sabem que o objetivo deles é ajudar, dar um suporte. Eles não ficam apenas na teoria, eles contribuem com a prática dos professores na sala de aula, levam tarefinhas, jogos e sugestões que ajudam demais o trabalho dos professores na sala de aula. (DEP3)

Pelos relatos, percebe-se que a relação criada entre a equipe do Assaré e as escolas é de confiança e companheirismo. Os professores e gestores percebem esse acompanhamento como uma parceria de apoio pedagógico. A diretora da EP4 relata a sua percepção sobre o trabalho realizado pela equipe do Paic:

A gente vê o reflexo das formações na sala de aula. Os professores cumprem a rotina. Eles agradecem ao final da formação, pois é como se desse um norte pra eles. Eles fazem uma reflexão em cima do trabalho que fazem na sala de aula, eles têm a oportunidade de ver o que está errado pra mudar. A gente participa também. Eu revezo com a coordenadora, para que o diretor não seja só administrativo, que tenha uma visão pedagógica, saber como é a rotina em sala de aula e saber cobrar e considerar a realidade da sala de aula. Os professores, quando saem da formação, têm um norte. Vejo isso no trabalho deles. (DEP4)

Os gestores identificam que os professores utilizam os conhecimentos obtidos nas formações na sua prática pedagógica em sala de aula. Uma das orientações do Paic é no sentido da adoção de uma rotina em sala de aula, que pode ser adaptada segundo o contexto de cada turma. O professor 2 da EP4 explica que a rotina recomendada pela equipe do Paic consiste em atividades tais como: leitura diária, interpretação oral do texto e tempo de escrita, para que as crianças produzam escritas espontâneas de frases e textos. O professor relata que o acompanhamento da equipe do Paic na escola lhe passa uma maior segurança.

A equipe do Paic eles está sempre presente. Entram na sala, veem se a metodologia está sendo trabalhada. Eles se envolvem e começam a dar aula junto com a gente, e quando tem que melhorar eles falam de uma forma positiva, boa. Esse ano eles já vieram muitas vezes. (P2EP4)

Em Antonina do Norte a rotina da equipe do Paic é bem parecida com a que ocorre em Assaré: formação mensal com os professores, uso de diagnóstico e plano de intervenção, devolutiva dos resultados para a escola, entre outros. As visitas às escolas em Antonina são mais frequentes que em Assaré. O gerente faz um relato acerca de como acontece o acompanhamento nas escolas:

Para o acompanhamento, a gente faz reuniões mensais, que já são calendarizadas, com o gestor da escola. Quando vamos para a zona rural, vai a equipe completa e cada formador vai para a sala pela qual era responsável. O formador de educação infantil vai para a sala de educação infantil, e assim os outros. Se fosse o eixo de avaliação, ia fazer a sondagem de leitura e escrita. A gente seguia a orientação, avaliando a leitura com frases e textos, do próprio textos, palavras, sílabas e apresentava os resultados. Depois, a gente faz um plano de intervenção, como é que a professora ia intervir. No próximo mês a gente retornava para ver se tinha tido algum avanço, se não tivesse, a gente ia replanejar. Também vamos nos encontros pedagógicos das escolas. Tem um momento pra passarmos informações, a gente vê a rotina dos professores, vamos em salas para ver a aplicação dessa rotina. (G1)

A coordenadora da EP2 fala sobre a rotina da equipe na escola. Ela ressalta a ênfase dada ao trabalho focado nos descritores. Trata-se, de um reflexo do alinhamento entre as formações e as avaliações do Spaece. Influenciados por esse acompanhamento, os agentes da escola trabalham para que os descritores estejam na mente de professores e alunos.

Eles aplicavam um diagnóstico com os alunos, assistiam as nossas aulas, viam como estávamos trabalhando os descritores em sala, realizavam perguntas aos alunos sobre nosso relacionamento com os alunos, sobre o conteúdo em si. Você fica com os descritores em mente, deixando a sala de aula com um ambiente alfabetizador, sempre desenvolvendo os descritores, para que quando a equipe do Paic chegar, os alunos saibam responder. (CEP2)

Segundo o G1, os professores e coordenadores preenchem uma planilha com os resultados de diagnósticos realizados com a turma. Eles recolhem, fazem uma tabulação com o desempenho de cada aluno e os níveis de cada turma. Depois trazem os resultados para as escolas. Em seguida, mostram o desempenho

das turmas para os professores e coordenadores. Por fim, buscam juntos uma estratégia de intervenção.

Eles fazem um trabalho bem parecido com o realizado no Assaré, focado no diagnóstico e na intervenção nos problemas apresentados.

No contexto do Paic e do PENDez, a intervenção no trabalho do professor ocorre de duas formas: indiretamente, por meio das formações; e diretamente, por meio do acompanhamento realizado na sala de aula.

No Crato, estão as quatro escolas apoiadas. O município possui um número de escolas quatro vezes maior que Assaré e oito vezes maior que Antonina. Sua equipe é formada por 12 pessoas, que acompanham 64 escolas e creches. Por isso, a gerente relata que, às vezes, não conseguem fazer o acompanhamento individualizado com o professor. Por conseguinte, passam as orientações para os coordenadores, que as repassam aos professores. O contato maior da equipe com as escolas ocorre mensalmente, por meio das formações na SME.

Todos os meses eu faço um cronograma e as duplas se deslocam para as escolas para acompanhar o coordenador e professores que tenham mais necessidades. Como a equipe diminuiu, a gente dá mais apoio ao coordenador que, por sua vez, dá suporte ao professor. Mas aqueles professores que estão em formação, a equipe acompanha. Ela senta, vê se o que foi trabalhado na formação está sendo colocado em prática, se ele tem alguma dificuldade, se precisa de alguma orientação ou ajuda, ou se ele quer passar alguma coisa interessante que ele está trabalhando para ser mostrada e socializada em outras escolas, outras formações ou rodas de conversa. Nesse cronograma, já é colocado o dia em que eles vão fazer a formação no município e receber a formação pela Crede semestralmente. (G3)

Segundo a gerente, quando as duplas chegam nas escolas, procuram atender às necessidades e dificuldades dos professores e gestores. A dupla não costuma levar atribuições prontas, mas busca atender à demanda da escola naquele momento. Por causa da redução⁴⁶ da equipe do Paic, a diretora da EA2 relata que a quantidade de visitas às escolas também foi reduzida. Nesse caso, a atuação dos agentes passa a depender das condições de operacionalização oferecida pela instituição onde atuam. Mesmo limitados, quando chegam na escola, recolhem o diagnóstico realizado pela coordenadora e pela professora da

⁴⁶ A redução da equipe ocorreu por medida de contenção de despesas do estado e município.

turma. Em seguida, verificam o nível em que a turma se encontra e confrontam com a planilha da SME (enviada semestralmente pela escola) e com a condensação dos resultados dos alunos. Nas visitas, elas verificam se as planilhas batem com a realidade da escola. Quando a escola possui alunos com muitas dificuldades de aprendizagem, eles fazem o teste e dão sugestões de como superar essas limitações.

Procuramos saber da gerente como era o acompanhamento das escolas que estavam na condição de apoiadas. Segundo seu relato:

Há um acompanhamento diferenciado, a gente visita mais vezes. Vê se tem necessidade de alguma oficina de matemática, português ou algo mais. Mas também a gente escuta o coordenador e o diretor para saber em que realmente podemos ajudar. Depois, que as duplas voltavam das visitas às escolas, elas faziam um relatório e a partir daí a gente conversava para saber quais eram os problemas. Então, aquelas escolas apoiadas que sabíamos que tinham problemas maiores que as outras, a gente fazia um intensivo, uma força tarefa, onde a gente dedicava uma semana inteira para aquelas escolas. Ia todo mundo da equipe, porque a gente não ia apenas ajudar os professores, ia ajudar os alunos, aqueles que a gente sabia que os professores tinham maiores queixas. Então, as formadoras passavam uma semana com grupos menores, focadas naqueles alunos, com jogos, atividades mais lúdicas. Até para constatar se aquele aluno tinha mesmo algum problema de aprendizagem, como tinha sido relatado na visita. Depois disso, faziam um relatório, a escola vinha até a SME e a gente passava tudo que tinha sido feito lá e as sugestões e possíveis intervenções para a escola dar continuidade. Porque nós entendemos que passar uma semana não vai resolver o problema, mas a gente vai para abraçar o problema e tentar ajudar a escola. Então, a gente traça as questões de sugestões de intervenções e a escola dá continuidade. (G3)

Em quase todas as escolas apoiadas visitadas, os professores, diretores e coordenadores fizeram relatos que confirmam o trabalho da equipe do Paic descrito pela gerente. Os diretores e professores descrevem como foi o suporte da equipe quando sua escola ficou apoiada:

A gente recebia mensalmente a visita delas. Elas vinham para acompanhar o estudo, para nortear, ver se o que deram na formação estava sendo seguido, para ajudar. Também observavam a prática de ensino, entravam na sala de aula, observavam se o material estava adequado, os cartazes, faziam sugestões. (DEA1)

Hoje, em 2017, eu não tenho mais esse atendimento diferenciado, mas a equipe faz isso. Em 2014 quando eu assumi a escola, nós tivemos esse atendimento diferenciado do Paic, que veio para dentro da escola para trabalhar junto comigo. Na hora que eu pedisse ajuda, eles estavam junto comigo para me ajudarem. Quando a escola avança, eles relaxam e partem para outra que está apoiada e que o resultado não está muito bom e que precisam dar o suporte. Agora, eles nos deram mais uma trégua. (DEA2)

Diferente de outras políticas, o Paic já foi pensado para acontecer. O gerente do Paic é primordial, a equipe é o elo de ligação, isso independe de quem esteja lá, porque há continuidade, mesmo que mudem as pessoas. A visita independe da escola estar apoiada ou não, porque o objetivo é esse, dar apoio. Esse ano, já vieram cinco, seis vezes. Normalmente, eles ficam com a parte pedagógica, dando o suporte. Como o ensino fundamental tem uma rotina, eles vem acompanhar para que as escolas estejam andando no mesmo ritmo. (DEA3)

Passaram a acompanhar de mais perto, inclusive vinha um profissional da secretaria todo os meses na minha sala fazer acompanhamento, pegava os meninos que estavam nos níveis mais baixos e passava uma hora ou duas trabalhando com eles e também trazia atividades para ajudar. Isso em 2015 e em 2016. (PEA4)

Na avaliação dos diretores, a equipe do Paic faz um bom trabalho, mesmo com poucos integrantes. Eles reconhecem que são muitas escolas no município, que estão espalhadas, distantes do centro da cidade, e ainda tem a dificuldade do transporte. Segundo eles, a formação tem um calendário mensal que é feito por áreas, então os professores têm esse acompanhamento na SME. São vários assuntos tratados, desde a frequência escolar à aprendizagem dos alunos.

Por isso alguns autores identificam os BME como os agentes

que interagem tanto com o alto escalão quanto com a burocracia implementadora, detentores de conhecimento técnico para a liderança dessa, bem como de habilidade de diálogo técnico e político com a burocracia formuladora, os burocratas de médio escalão são, portanto, peças-chave do complexo emaranhado de interações que envolvem a implementação de políticas públicas (LOTTA, PIRES E OLIVEIRA, 2015, p. 50).

Para realizar as visitas nas escolas, a equipe do Paic necessita que a SME lhe dê condições de transporte. Diante das dificuldades de alguns municípios, as

equipes ficam desprovidas desse apoio. São fatores que dificultam as ações dos agentes e influenciam negativamente na implementação da política.

Dessa forma, cada equipe trabalha de acordo com as condições que lhes são oferecidas pelo seu contexto político, social e econômico. Assim, a implementação da política em nível local é afetada por outras lógicas que dependem de variadas estratégias para serem colocadas em prática e que podem influenciar no desempenho das políticas em cada localidade.

Neste capítulo foram abordados os perfis, trajetórias e atuação dos professores, coordenadores, diretores e gerentes do Paic selecionados na pesquisa. Através da sua percepção, esses agentes nos revelaram quem são, sua trajetória profissional e a maneira como implementam a política. Também nos revelaram a complexidade das relações estabelecidas entre eles e o quanto o seu nível de interpretação da política afeta os resultados da implementação.

No próximo capítulo, abordaremos precisamente os aspectos organizacionais e institucionais que fazem parte da implementação do PENDez.