

8 (In) Conclusões

O jogo passado-presente está em constante movimento, no qual, como num caleidoscópio, as peças se mantêm. (VIDAL E VIEIRA, 2013, p.1088)

Na pesquisa que ora se encerra, tive, como objetivo principal, compreender a implementação do PENDez em quatro pares de escolas parceiras, segundo a percepção e atuação dos agentes implementadores. Para tanto, procurei conhecer o papel das burocracias educacionais, as relações estabelecidas entre as escolas parceiras e o grau de discricionariedade dos atores envolvidos. Também investigamos, a percepção desses agentes em uma dupla direção: a das pressões e influências que a política exerce sobre suas ações e a do papel dos agentes na adequação, interpretação e ajustes da própria política.

No início da tese resgatamos a evolução das políticas educacionais cearenses a partir de 1995, portanto, mais de duas décadas. Justamente porque acreditamos que para compreender o presente se faz necessário, antes, examinarmos o passado. Principalmente quando se trata de entender a construção histórica que contribuiu para gerar relações de colaboração educacional consistentes e estáveis entre o estado do Ceará e seus municípios.

Complementarmente, deslocamos o foco para a colaboração que acontece no nível das escolas parceiras, segundo a percepção de diversos agentes diferentemente posicionados nas hierarquias da burocracia educacional. Foi possível, assim, uma aproximação dos agentes implementadores, seus valores, estratégias, estilos e sua discricionariedade e, também, de sua influência sobre a política que eles são responsáveis por implementar.

A política de colaboração desenvolvida no estado atravessou gerações e as fronteiras das políticas partidárias e teve sua origem na necessidade de enfrentar as adversidades econômicas, sociais e políticas. Nesse sentido, o federalismo atuou desde o início como um princípio que estimulou as ações de cooperação entre estado do Ceará e seus municípios.

O estado implementou um tipo de reforma política baseada na imagem de uma espiral. Combinou os fluxos vertical e horizontal da política, e as decisões passaram a circular tanto a partir dos níveis hierárquicos superiores (SME e Seduc), como a partir da base (escolas). Esse modelo mostra-se mais resistente às

pressões políticas e econômicas, propiciando sustentabilidade e adaptabilidade às mudanças. (NASPOLINI, 2001). Com base nessa reforma política, o Ceará conseguiu se adaptar aos novos modelos de regulação da gestão pública. Se antecipou e se apropriou dos princípios de federalismo cooperativo da LDB (1996) e da CF (1988) que determinaram a descentralização e a universalização das políticas sociais, o que terminou favorecendo, décadas depois, a implementação de políticas fundamentadas numa colaboração mais institucionalizada entre o Estado e os municípios, como é o caso o sistema do Paic e do PENDez.

Por essas razões consideramos que a melhoria no desempenho dos estudantes nas avaliações externas dos últimos anos, se beneficia da influência de políticas implementadas há mais de duas décadas no estado porque elas dão sustentação a políticas como o Paic e o PENDez e seus efeitos na melhoria dos indicadores educacionais.

Por meio do Paic, o governo estadual assume a coordenação e a responsabilidade partilhada pela educação básica, fortalecendo o regime de colaboração e favorecendo a elevação dos resultados dos alunos de escolas públicas municipais e estaduais. Opera assim, dentro de princípios gerencialistas baseado em resultados e na indução de ações de melhoria da educação junto as administrações municipais, as secretarias de educação e as escolas.

Ao longo dos anos, o sistema de colaboração desenvolvido entre os agentes de diversos níveis das burocracias municipal e educacional em conjunto com condições políticas e econômicas propícias, influenciaram positivamente na implementação de políticas como o Paic e o PENDez.

Políticas de incentivos, como o PENDEZ e a nova regra para distribuição do ICMS, expressam as formas de pressão institucional do governo estadual para estimular os gestores municipais a investir mais recursos na melhoria de suas escolas e os gestores escolares a se esforçarem mais para obter melhores resultados no desempenho dos alunos nas avaliações externas.

Elegemos três categorias de análises que foram discutidas e exploradas nos últimos capítulos desta tese. O suporte teórico-metodológico baseou-se nos conceitos de burocracia de nível de rua e de médio escalão, instrumentação da ação pública, equidade como justiça, a colaboração, *accountability* e estigmas.

Na primeira dimensão analisamos o perfil, a trajetória e a atuação dos agentes burocráticos das escolas parceiras e dos gerentes do Paic, de modo a identificar e caracterizar quem são esses agentes e o que fazem. Levamos em conta que conhecer as características, trajetórias e formas de atuação desses agentes colabora com a compreensão das influências desses fatores na implementação da política e nos seus resultados.

Na análise do perfil e da trajetória dos agentes das escolas premiadas foi possível verificar alguns pontos que se diferenciam e outros que se identificam com o grupo das escolas apoiadas. Em ambos os grupos a prevalência de professores alfabetizadores é do sexo feminino. Isto também ocorre na gestão, coordenação escolar e gerência do Paic. Todos possuem formação superior e a maioria dos BME tem pós-graduação. A idade varia de 30 a 50 anos.

Quanto à trajetória, observamos que em ambos os grupos os docentes são efetivos. Têm experiência na alfabetização, pertencem à localidade onde trabalham e permanecem mais tempo na mesma escola. Eles são alocados na turma segundo a escolha da direção da escola e com o apoio da SME.

Os coordenadores também são professores escolhidos pelos gestores. Estes também exercem a função de diretor adjunto. Geralmente estão na escola há mais de três anos, são efetivos e tem bastante experiência na sala de aula.

A diferença de perfis dos dois grupos é mais evidente entre os diretores. Nas escolas premiadas, todos os diretores são do sexo feminino e pertencem à rede municipal de ensino. O tempo de permanência no cargo é de quatro anos ou mais. A forma de provimento à função se faz essencialmente por indicação política. Todos possuíam forte vínculo com a escola, trabalharam como professoras ou nela estudaram. As diretoras moram em local próximo à escola. Nasceram e cresceram no lugar. Portanto suas relações com a comunidade escolar são de muita proximidade.

Diferentemente dos diretores das escolas premiadas, os diretores das escolas apoiadas apresentam clara instabilidade no cargo. Além disso, a maioria mora em outra localidade. O único vínculo com a comunidade é o cargo exercido na escola, com exceção de um diretor. Dois gestores são do sexo feminino e dois do sexo masculino. A forma de provimento ao cargo tinha sido por indicação política e a seleção por meio de provas.

Quanto aos três gerentes do Paic que participaram da pesquisa um era do sexo masculino. Possuíam formação superior e larga experiência escolar como professor, coordenador ou formador, além de terem credibilidade e reconhecimento profissional da parte dos professores e gestores. O papel desses agentes destacou-se nas falas dos demais atores escolares. Por meio dos depoimentos dos gerentes foi possível abrir a caixa preta do PENDez e conhecer os caminhos percorrido, as estratégias desenvolvidas, o exercício da autonomia e discricionariedade dos BME e BNR na implementação da política.

De fato, os professores estão na linha de frente da política e são os responsáveis mais diretos pelo desempenho dos alunos nas avaliações do Spaece-Alfa. Entretanto, os gerentes do Paic são responsáveis pela intermediação e pela tradução da política, da sua formulação à implementação.

Com base nas análises desta pesquisa podemos considerar que esses agentes formam a base de estruturação da implementação do Paic e do PENDez. As formações dos professores e gestores são realizadas pelos gerentes. Além disso, a coordenação das ações da política passa por eles antes de chegar à escola. As informações das escolas relativas ao desempenho dos alunos e à atuação do professor são levadas por eles às credes e à Seduc. Também as informações originadas da Seduc e nas Credes chegam aos agentes escolares por meio dos gerentes do Paic.

Ao seu modo, cada gerente desenvolve estratégias diferenciadas para que a políticas seja implementada na escola da melhor forma possível. Para isso, os gerentes buscam conquistar a confiança e a simpatia dos professores, diretores e coordenadores. Além das ações prescritas, o gerente e sua equipe extrapolam seu campo de ação e usam sua discricionariedade e autonomia para alcançar os objetivos traçados pela política.

A segunda dimensão abordada na tese foi o contexto organizacional e institucional da implementação na tentativa de compreender de que forma os diferentes contextos podem influenciar na tomada de decisão dos agentes, durante o processo de implementação da política.

Os municípios que compõem a Crede 18 são, em sua maioria de pequeno porte. Sua população não ultrapassa 25 mil habitantes, com exceção do Crato, que também tem a maior rede de escolas. Nessa crede, a cidade apresenta os mais baixos índices de desempenho nas avaliações do Spaece e Spaece-Alfa.

O apoio técnico e financeiro das secretarias de educação às escolas se mostrou um fator importante e capaz de influenciar a implementação da política. Os gestores e professores destacaram a importância desse apoio para o trabalho pedagógico das escolas. Observamos que nas escolas em que há um efetivo suporte da SME, os resultados tendem a ser melhores. Na outra cara da moeda, as escolas onde os resultados são mais baixos, há uma queixa generalizada dos agentes escolares em relação ao descaso e à ausência do apoio da SME.

O levantamento da evolução dos níveis de desempenho de todos os municípios do estado entre 2007-2016 realizado no âmbito desta tese, mostrou que, em 2007, 14 município estavam no nível Desejável, 37 no nível Suficiente, 94 no Intermediários, 36 no nível de Alfabetização Incompleta e três no nível mais crítico – Não Alfabetizado. Em 2016, dos 184 municípios, 180 estavam no nível Desejável e quatro no nível Suficiente, e, desde 2011, não há mais municípios nos níveis Intermediário, Alfabetização Incompleta e Não Alfabetizados. Esses dados evidenciam uma evolução muito significativa nos resultados da alfabetização dos alunos das escolas públicas avaliadas no Spaece-Alfa, principalmente após a implementação do Paic e do PENDez,

Com base nesses resultados, que dizem respeito à distribuição social do conhecimento pela escola, podemos considerar que o Paic e o PENDez promoveram equidade entre as escolas públicas do ensino fundamental I, ou nos termos de Dubet, promoção da equidade que se traduziria em “dar mais e, sobretudo, melhor, aos que tem menos”.

Foi também essa evolução nos resultados do Spaece e do Spaece-Alfa que impulsionou as mudanças na legislação do Paic e do PENDez.

O PENDez, criado em 2009, como uma política de incentivo ao Paic, inicialmente premiava apenas as 150 escolas com melhor desempenho no 2º ano do EF e auxiliava financeira e pedagogicamente em igual número as escolas com menores resultados. Em 2011, a premiação e o auxílio foram estendidos para o 5º ano do EF. O mesmo ocorreu com as ações do Paic, que passou a se chamar Paic + 5, que fez com que 600 escolas passassem a ser beneficiadas pelo PENDez, anualmente. Com a melhoria e manutenção dos bons resultados na alfabetização pelas escolas apoiadas, a partir de 2015, só as escolas premiadas continuaram a ser contempladas pela política no 2º ano e o governo estadual ampliou a

premiação e o auxílio para o 9º ano, juntamente com as ações do Paic que passou a ser chamado de Paic Mais.

O sucesso da política é expresso nos resultados das avaliações do Spaece e Spaece-Alfa. Os dados do Ideb nos anos iniciais no estado e municípios mostram que os bons resultados se estendem até o 5º ano do EF. O Ideb do estado foi 2,8 em 2005. Em 2015, esse resultado mais que dobrou, elevando-se para 5,7. O desempenho ultrapassou em 0,6 pontos a meta estipulada para 2021. Os dados do censo escolar também mostram a elevação das taxas de aprovação e uma redução das taxas de reprovação e abandono, entre 2010 e 2016.

Assim, no Ceará, tanto os resultados nas avaliações externas melhoraram, como houve uma melhora expressiva nas taxas de rendimento escolar, após a implementação do Paic e do PENDez.

Na segunda dimensão, as análises dos fatores organizacionais e institucionais permitiram identificar peculiaridades em cada categoria de escolas (premiadas e apoiadas). O Quadro 25 permite uma melhor identificação das características das escolas premiadas e apoiadas.

Quadro 24 - Características Institucionais e Organizacionais das escolas premiadas e apoiadas

Escolas premiadas	Escolas apoiadas
Quantidade limitada de alunos por turma no ciclo de alfabetização	Maior quantidade de alunos por turma no ciclo de alfabetização
Localizadas em pequenos municípios	Localizadas em município de médio e grande porte
Professores da própria comunidade	Alguns professores da comunidade
Formação mensal dos professores com a equipe do Paic	Formação mensal dos professores com a equipe do Paic
Diretores e coordenadores são da comunidade	Diretores e coordenadores moram em outro bairro
A maioria dos professores são efetivos	Grande quantidade de professores contratados
Diretores são alocados por indicação política	Diretores são alocados por seleção e indicação política
Diretores permanecem mais tempo no cargo	Instabilidade e, até ausência, de diretores
Professores aceitam participar das formações nos fins de semana e à noite durante a semana	Professores só participam das formações no seu horário de trabalho
Maior acompanhamento da equipe do Paic nas escolas	Menor acompanhamento da equipe do Paic nas escolas
Os professores atuam na escola para além do horário de trabalho	Os professores atuam no seu horário de trabalho
Participação mais ativa dos pais nas reuniões e conselhos escolares	Pouca participação dos pais nas reuniões
Maior acompanhamento da vida escolar dos alunos pelos pais	Menor acompanhamento da vida escolar dos alunos pelos pais
Planejamento semanal dos professores separado por ano de escolaridade	Planejamento semanal dos professores em conjunto de vários anos escolares
Professor faz o planejamento com o acompanhamento da coordenação escolar	A coordenação nem sempre pode acompanhar o planejamento
Participação ativa do conselho escolar	Não foi mencionada a participação do conselho escolar
Uso mais intensivo de simulados	Menor uso de simulados (por falta de material)

Ensino focado nos descritores	Ensino focado nos descritores
Realização de diagnose de leitura e escrita pelos professores, coordenadores e equipes do Paic	Realização de diagnose de leitura e escrita pelos professores
Avaliação externa municipal	
Reuniões mensais na SME dos gestores com a equipe do Paic	Reuniões na SME dos gestores com a equipe do Paic apenas quando necessário
Participação da equipe do Paic nas reuniões pedagógicas das escolas	

Elaboração própria a partir dos dados das entrevistas

Dentre as 21 características elencadas, são poucos os pontos em comuns entre as escolas parceiras e muitas as diferenças perceptíveis. O uso de simulados, por exemplo, é comum aos dois grupos de escolas, embora ocorra com maior frequência nas escolas premiadas.

Os pontos de maior convergência são as formações mensais dos professores na SME com a equipe do Paic. Soma-se a isso, o direito a um terço da carga horária para estudos e planejamento semanal. Ademais, a contagem regressiva para as avaliações externas foi percebida nos dois grupos de escolas, assim como o trabalho voltado para o Spaece-Alfa desde o início do ano letivo e a preocupação excessiva com os resultados da escola na avaliação externa.

Pelas informações elencadas no quadro 25, observa-se que as escolas premiadas possuem mais características favoráveis ao trabalho do professor e aos resultados dos estudantes. Os professores e gestores se mostram mais disponíveis para doar seu tempo livre para as tarefas extras da escola. As escolas premiadas também recebem mais atenção por parte do gerente do Paic e sua equipe, assim como mais apoio técnico da SME. Os agentes escolares relatam uma maior participação dos pais nas reuniões e no acompanhamento escolar dos filhos.

Os relatos dos agentes revelaram que, nos primeiros anos da implementação do Paic, o trabalho das Credes nos municípios era muito mais intensificado. O mesmo acontecia com os encontros realizados com os prefeitos, secretários de educação e gerentes municipais e regionais na Seduc. Nos últimos anos, esse acompanhamento se tornou mais escasso, assim como as reuniões com os gestores. Estas passaram a acontecer na própria Crede. Além disso, o acompanhamento da Crede nos municípios passou a ocorrer com maior frequência no período das avaliações externas.

Na terceira dimensão da pesquisa abordamos a percepção e atuação dos agentes do PENDez, a partir de quatro categorias. Na análise, consideramos

questões que julgamos serem importantes na implementação da política. São elas: i) a percepção dos agentes burocráticos a respeito da implementação do PENDez; ii) a cooperação técnico-pedagógica entre os pares de escola; iii) o uso dos recursos financeiros pelas escolas apoiadas e premiadas e iv). as estratégias utilizadas pelos agentes em busca dos resultados.

Para responder a primeira questão, pedimos aos agentes das escolas premiadas e apoiadas e aos gerentes do Paic que fizessem uma avaliação da política. Os relatos dos entrevistados podem ser organizados em dois blocos: pontos positivos e negativos, e pontos em comum na percepção dos agentes de cada categoria de escola.

Nas escolas premiadas, os agentes apontaram vários pontos positivos do PENDez: a) o fato do recurso financeiro ir direto para a escola; b) a responsabilização dos agentes burocráticos; c) a prestação de contas; d) uma nova visão e atuação da gestão escolar; e) envolvimento da comunidade escolar; f) mais motivação dos agentes para trabalhar; g) reconhecimento do trabalho do professor.

Como podemos observar, são muitos os pontos destacados como positivos pelos agentes burocráticos das escolas premiadas. Nesse contexto, a responsabilização e a prestação de contas são vistos como auxiliares no desempenho da política, por parte desses agentes e dos alunos, que passam a ficar mais comprometidos com os estudos. Outras vantagens ressaltadas são a motivação e o reconhecimento do trabalho dos agentes e a participação da comunidade. Apenas dois pontos negativos, não menos importantes, foram apontados pelos agentes: muita pressão e cobranças de todos os lados.

Apesar de os agentes das escolas premiadas se sentirem reconhecidos e motivados quando suas escolas são premiadas, o sentimento de responsabilização também vem junto. Há uma preocupação constante com a manutenção dos bons resultados. Quando uma escola premiada deixa seus resultados caírem, os agentes ficam muito mais constrangidos, pois não querem perder o status ou o prestígio conquistado com a premiação.

Nas escolas apoiadas, ao contrário das parceiras, os agentes apontaram poucos pontos positivos na política. Estes envolvem basicamente os benefícios adquiridos com o auxílio escolar, como a aquisição de materiais pedagógicos, equipamentos como copiadoras, retroprojetores, tvs e computadores. A contratação de professores para o reforço escolar também foi lembrada. Como

pontos negativos, os agentes ressaltaram: a) o incentivo à competição; b) a incerteza quanto ao recebimento da segunda parcela; c) a burocracia na prestação de contas; d) a forma de divulgação dos resultados; e) o alto número de questões na prova do Spaece-Alfa (20) ; f) questões com textos enormes; g) a pressão e cobrança em cima dos gestores, professores e alunos; h) quantidade excessiva de avaliações.

Se, por um lado, o PENDez busca promover a equidade entre as escolas parceiras, propiciando auxílio financeiro e pedagógico às escolas apoiadas, percebe-se, por outro lado, o impacto negativo que essa condição da escola provoca em seus agentes, embora as entrevistas apontem para uma reação positiva, após o impacto inicial. Os relatos mostram agentes escolares inconformados com os resultados e, que se envolvem com ação com os poucos recursos que possuem. O que se constatou nos quatro pares de escolas investigados foi que as escolas apoiadas conseguiram melhorar seus resultados, independentemente de terem recebido auxílio financeiro ou técnico-pedagógico, por meio das visitas da escola premiada, como preconizam as normas do PENDez.

Nesse caso, os agentes das escolas apoiadas sentem que a avaliação do trabalho pedagógico desenvolvido por eles e pela escola é o mais afetado. A escola sente o desprestígio de ser colocada em uma condição de inferioridade perante a comunidade escolar, o município, à Crede e ao estado.

Enquanto as escolas premiadas e seus agentes são colocados em uma condição de destaque social, as escolas apoiadas e seus agentes são estigmatizados, mesmo tendo desempenhado um bom trabalho.

Dependendo do lado ocupado na categoria das escolas, os agentes apresentam tipos divergentes de percepções em relação às características e aos impactos gerados pelo PENDez. Nas escolas apoiadas, o sentimento relatado pelos agentes quando recebem a notícia de que a sua escola ficou apoiada é de revolta, culpabilização, insatisfação. Depois, procuram descobrir suas fragilidades. Além disso, os gestores e professores entrevistados relataram que sofrem de ansiedade, depressão e que se sentem constrangidos diante do status negativo da escola. Ser escola apoiada significa estar numa condição de desprestígio social. Um estigma negativo que deixa marcas na escola e nos seus agentes difíceis de apagar.

Outra questão motivadora deste estudo foi a relação estabelecida entre as escolas parceiras. Tínhamos uma visão distanciada a respeito das visitas de cooperação técnico-pedagógica, antes de realizarmos as visitas a campo. O recebimento da segunda parcela do recurso está condicionado à efetivação da quantidade de visitas (seis) estabelecida nas normas do PENDez, à elevação dos resultados da escola apoiada e à manutenção dos resultados da escola premiada (medidos nas avaliações do Spaece-Alfa, dois anos após a avaliação que classificou a escola como premiada ou apoiada).

Todavia, as mesmas normas também estabelecem que as escolas só podem iniciar as visitas a partir do recebimento da primeira parcela do prêmio. Com os atrasos na elaboração e aprovação do PARF, há uma grande demora no recebimento da primeira parcela e muitas escolas sequer conseguem iniciar as visitas. Algumas as realizam no prazo de três meses; outras não chegam a cumprir nem metade das visitas previstas.

Em consequência desses percalços, a concretização das parcerias selecionadas a partir dos resultados de 2014, ocorreu tardiamente. Em um dos pares de escolas (par nº 1), as visitas só foram iniciadas a partir de agosto de 2016. Outro par iniciou as visitas em outubro de 2016 (par nº 3). O quarto par de escolas iniciou as visitas, somente no final de 2017. Pelo menos, nesses últimos pares, a melhoria nos resultados das escolas apoiadas não foi influenciada pelas visitas de cooperação técnico-pedagógica.

Há uma expressiva diferença na percepção dos BME e dos BNR das escolas apoiadas em relação aos benefícios efetivos das visitas. Alguns diretores e coordenadores, veem com otimismo essas visitas. Falam que o simples fato de sair de sua escola e de conhecer uma realidade diferente traz inúmeros benefícios, como a troca de experiências e a reflexão sobre o trabalho pedagógico realizado na sua escola. Já os professores, que estão na linha de frente da política, não conseguem ver contribuições significativas nas visitas. Quando comparam o trabalho pedagógico desenvolvidos nas duas escolas, não percebem diferenças ou acham que o seu trabalho é melhor.

As visitas também suscitam a comparação dos contextos sociais e culturais onde as escolas estão inseridas. Os agentes das escolas apoiadas percebem que as escolas premiadas recebem mais apoio da SME e têm uma infraestrutura melhor.

Também estão localizadas em pequenas populações, onde é mais fácil a participação da comunidade escolar, assim como o controle das faltas dos alunos.

Outro ponto de destaque do PENDez são os recursos financeiros destinados às escolas premiadas e apoiadas. As escolas premiadas, além de receberem o dobro das apoiadas, também obtém um montante maior na 1ª parcela (75%) do repasse, enquanto as escolas apoiadas recebem a metade (50%). Ambas as categorias de escolas seguem as normas da política quanto à aplicação dos recursos. A margem de discricionariedade é utilizada dentro dos limites de porcentagem determinada para cada setor

Apenas para afins de bonificação, é utilizado em seu valor total e todas as escolas premiadas participantes da pesquisa usam os 20% dos recursos destinados à bonificação. Nesse item, os agentes usaram amplamente a sua margem de discricionariedade. Cada escola, usou meios diferentes para julgar quem poderia ser considerado apto a receber a parcela da bonificação. Sem infringir as normas da política, encontraram brechas para bonificarem os agentes considerados ‘mais merecedores’, por terem contribuído para a aprendizagem da turma responsável pela premiação da escola.

Dessa forma, o número de agentes contemplados variou muito de uma escola para outra, assim como também variou a forma como essa escolha foi realizada. Nas escolas cuja seleção depende da participação do conselho escolar, um maior número de agentes foi beneficiado, chegando a doze agentes em uma das escolas. Já nas escolas nas quais não houve participação do conselho, essa escolha limitou-se a três agentes (diretor, coordenador e professor da turma).

Nesses casos, a discricionariedade dos agentes está orientada pela sua visão e pelos seus valores, posição social e trajetória profissional. Essa percepção permite classificar os agentes beneficiados pela bonificação e alocá-los em grupo com e sem merecimento, numa classificação baseada “menos no próprio Estado e mais na concepção de sociedade que estes indivíduos têm” (LOTTA e SANTIAGO, 2017, p.10)

Por fim, destacaram-se, nas ações dos agentes burocráticos, as estratégias utilizadas por eles na implementação do PENDez para atingirem as metas estabelecidas pela política e aderidas pelas credes, SME e escolas. Tanto nas escolas premiadas como nas escolas apoiadas, essas estratégias são muito similares, diferenciando-se, quando se levam em conta os estilos utilizados por

cada nível de agente burocrático, a despeito da categoria em que a escola está inserida.

Os gerentes do Paic são os agentes que mais incorporam as características e perfil dos burocratas de médio escalão, justamente por representarem as peças-chaves na implementação da política. Em busca de melhorar os resultados das escolas de seu município no Spaece-Alfa, fazem uso tanto da sua discricionariedade como da sua autonomia, encontrando, para tal, espaço na política. No entanto, o tamanho do município e da equipe que cada gerente administra vai definir a variedade e a quantidade de ações que desenvolvem. Assim, percebemos que, nas cidades menores, os agentes do Paic tiveram uma maior atuação nas escolas. Já no Crato, por conta da dimensão da rede de ensino, a equipe do Paic não consegue realizar o mesmo acompanhamento. Seu tamanho é incompatível com a quantidade de agentes, além de sua equipe contar com menor apoio logístico da SME para realizar as visitas.

No uso de sua autonomia, o burocrata age de acordo com suas características e valores e também de acordo com o contexto. Um gerente pode decidir que sua equipe fará o diagnóstico de leitura e escrita das turmas que serão avaliados no Spaece-Alfa. Pode também realizar intervenções diretas com os alunos ou participar de grupos de estudo nas escolas. Ampliando o raio de suas atribuições, ele exerce sua autonomia na mediação e na implementação da política.

O gerente também pode usar estratégias para convencer os professores a participar das formações fora de seu horário de trabalho. E se esforçar com sua equipe para assistir uma quantidade de escolas grande com uma equipe reduzida, fazendo uso da sua discricionariedade.

Os gestores escolares, assim como os coordenadores, foram identificados nessa pesquisa como sujeitos híbridos, pelo nível de diversidade de suas ações. Nesse sentido, eles atuam ora como BME, ora como BNR. São agentes responsáveis por gerenciar o grupo de professores e de profissionais da escola, além de assumir a administração escolar. Paralelamente, eles também estão em contato constante com os usuários da política, os alunos e seus responsáveis, e suas ações se estendem para além dos muros da escola. Além da participação em reuniões de pais, têm um contato diário no atendimento aos alunos e seus responsáveis e, quando necessário, fazem visitas nas suas residências.

Conseguimos identificar nas ações desses agentes tanto o uso da discricionariedade como da autonomia. Quando buscam os alunos nas suas casas para realizar a prova do Spaece-Alfa, esses agentes estão exercendo sua autonomia. Já quando contam aos responsáveis que a escola recebeu um auxílio financeiro, mas não dizem que foi por que a escola ficou apoiada, com medo da repercussão negativa da notícia, eles estão exercendo sua discricionariedade.

No caso dos professores, percebemos que possuem menos espaço para o uso da discricionariedade. Seu campo de ação é muito limitado pelas normas da política, principalmente entre os professores das escolas premiadas. Esses agentes são monitorados e acompanhados bem de perto pela equipe do Paic e pela equipe pedagógica da escola. Nas escolas apoiadas, também existe um monitoramento da equipe do Paic, justamente porque as escolas se encontram nessa condição e dela precisam sair. Dessa forma, mesmo que a rede de ensino do município seja maior, às escolas apoiadas possuem preferência no atendimento, o que, muitas vezes, é interpretado pelos professores como uma forma de cobrança.

O PENDez foi formulado com o objetivo de potencializar as ações do Paic e dessa forma fazer com que as crianças cearenses estejam alfabetizadas até os oito anos de idade. Assim, busca promover o combate às desigualdades educacionais e melhorar a equidade entre as escolas. Todavia, a face meritocrática do PENDez vem causando impactos negativos, não apenas nos agentes escolares, mas, principalmente nos estudantes (crianças de sete a oito anos), conforme os relatos dos agentes. Embora estas conclusões sejam válidas apenas para as escolas e secretarias de educação participantes da pesquisa, esperamos que o estudo possa trazer contribuições ao campo das políticas públicas, especialmente daquelas voltadas para o combate às desigualdades escolares.

Esperamos, também, ter contribuído para o alargamento das referências de análise de políticas públicas, ao adotar referências da literatura sobre os burocratas de nível de rua e de médio escalão, que propiciaram olhar para a política a partir de novos ângulos focados em agentes de diferentes níveis burocráticos e com exercício diferenciado de sua discricionariedade, que atuam em contextos simbólica e materialmente diferenciados e têm papel importante nos resultados da implementação da política.