

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

MARIANA MACHADO BARRETO FONTÃO

**ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENSINO
INTEGRAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: PROGRAMA
ESCOLA VIVA**

VITÓRIA-ES

2019

MARIANA MACHADO BARRETO FONTÃO

**ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENSINO
INTEGRAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: PROGRAMA
ESCOLA VIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.
Orientador: Prof. Dr. Robson Zuccolotto.

VITÓRIA-ES

2019

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

F677a FONTÃO, MARIANA MACHADO BARRETO, 1985-
Análise da formulação da política pública de ensino integral no Estado do Espírito Santo: programa escola viva / MARIANA MACHADO BARRETO FONTÃO. - 2019.
92 f. : il.

Orientador: Robson Zuccolotto.
Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) -
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. política pública. 2. formulação de política pública. I. Zuccolotto, Robson. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 657

MARIANA MACHADO BARRETO FONTÃO

**“ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENSINO INTEGRAL NO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: PROGRAMA ESCOLA VIVA”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

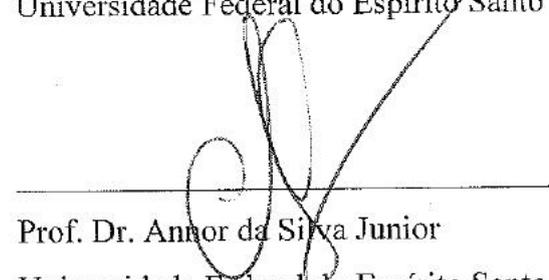
Vitória, 25 de março de 2019.

COMISSÃO EXAMINADORA



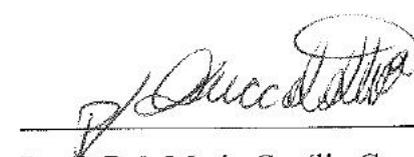
Prof. Dr. Robson Zuccolotto

Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Anítor da Silva Junior

Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr.ª Maria Cecília Gomes Pereira

Fundação Getúlio Vargas

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da minha vida, pela graça da saúde, das oportunidades e da determinação, que me fizeram chegar até aqui.

À minha família, pelo amor incondicional, força, incentivo e paciência.

Ao professor Robson Zuccolotto, meu orientador, por todo o conhecimento transmitido, pela disponibilidade, amizade e compreensão.

Aos meus amigos de trabalho na Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo, pela parceria e incentivo para que eu cursasse o Mestrado.

Ao professor Annor da Silva Junior e à Maria Cecília Gomes, por prontamente aceitarem o convite para participarem da banca.

A todos os professores e colegas do Mestrado, pela dedicação, apoio e contribuição ao longo desse período de aprendizagem.

Aos meus amigos pessoais que me incentivaram a continuar a caminhada do conhecimento.

A todos, muito obrigada.

Para tudo há um tempo, para cada coisa há um momento debaixo dos céus: tempo para nascer, e tempo para morrer; tempo para plantar, e tempo para arrancar o que foi plantado (ECLESIASTES, 3).

RESUMO

Este estudo tem como objetivo descrever o processo de formulação da política pública de implementação do ensino integral, traduzida no programa Escola Viva, passando pela formação de agenda e pelo processo de definição de alternativas. A abordagem teórica utilizada foi a conceituação de política pública a partir das etapas da política pública, bem como os modelos de múltiplas dinâmicas de Kingdon (1995) e de coalizões advocatórias de Sabatier e Jenkins - Smith (1993). Para atingir o objetivo proposto a pesquisa desenvolvida foi de natureza qualitativa, adotou a estratégia de estudo de caso e utilizou como instrumentos de pesquisa, entrevistas exploratórias, análise documental e entrevistas semiestruturadas por pauta. Os resultados apontam para a formação de uma coalizão formada por atores no Espírito Santo, defendendo suas convicções sobre a política pública e atuando em prol da mudança proposta. A mudança do Poder Executivo e importantes marcos legais na agenda nacional permitiram que fosse aberta uma janela de oportunidade e que os empreendedores da política atuassem em torno da implementação do ensino integral no ensino médio. Este estudo contribui, portanto, para uma melhor compreensão da etapa de formulação de política pública, em particular, na área da educação.

Palavras-chave: Política Pública. Educação. Formulação de política pública. Modelo de Múltiplas Dinâmicas. Modelo de Coalizão Advocatória.

ABSTRACT

The purpose of this study to describe the process of formulating the public policy for the implementation of integral education, translated into the Escola Viva program, through the Agenda Setting and the process of defining alternatives. The theoretical approach used was the conceptualization of public policy from the public policy stages, as well as the Multiple Stream Model developed by Kingdon (1995) and of Advocacy Coalition Framework of Sabatier and Jenkins-Smith (1993). In order to reach the proposed goal, the research developed was of a qualitative nature, adopted the strategy of case study and used as research instruments, exploratory interviews, documentary analysis and semistructured interviews. The results point to the formation of a coalition formed by actors in Espírito Santo defending their convictions about the public policy and acting in favor of the proposed change. The change of the Executive Power and important legal milestones in the national agenda allowed a window of opportunity to be opened and that the entrepreneurs of the policy acted around the implementation of the integral education in the middle school. This study therefore contributes to a better understanding of the stage of public policy formulation, particularly in the area of education.

Keywords: Public Policy. Education. Formulating the public policy. Multiple Streams Model. Advocacy Coalition Framework.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Categorias de análise.....	36
Quadro 2: Atores entrevistados.....	39
Quadro 3: Marcos Legais.....	45
Quadro 4: Principais aspectos da Organização do Currículo da Escola de Tempo Único	60

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxo das Etapas da Política Pública	20
Figura 2: Modelos Teóricos	23
Figura 3: Fluxo do Modelo de Kingdon.....	29
Figura 4: Gráfico sobre a evolução IDEB Ensino Médio da Rede Pública Estadual .	43
Figura 5: Gráfico do Ranking IDEB Ensino Médio da Rede Pública Estadual.....	44
Figura 6: Crença e atores que formaram o sistema em que o Programa Escola Viva foi formulado	55
Figura 7: Estrutura do Modelo de Gestão e Pedagógico	62
Figura 8: Convergência das Múltiplas Dinâmicas	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEE	Conselho Estadual de Educação.
CEEMTI	Centro Estadual de Ensino Médio Em Tempo Integral.
CNE	Conselho Nacional de Educação.
ES	Espírito Santo.
ICE	Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação.
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
LDB	Lei de Diretrizes e Base.
MEC	Ministério da Educação.
MP	Ministério Público.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
PAEBES	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo.
PAES	Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo.
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa.
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes.
PNE	Plano Nacional de Educação.
RJ	Rio de Janeiro.
SEDU	Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo.
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.
TGE	Tecnologia de gestão educacional.
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 CONCEITO E ETAPAS DA POLÍTICA PÚBLICA.....	16
2.2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.2.1 Modelo de múltiplas dinâmicas	23
2.2.2 Modelo de coalização advocatória	30
3 METODOLOGIA	33
4 INTERPRETAÇÃO E RESULTADOS	42
4.1 CONTEXTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E ANTECEDENTES.....	42
4.2 VALORES E CRENÇAS DOS ATORES DO ESCOLA VIVA	47
4.2.1 Atores envolvidos e a formação de uma Coalizão em prol do tema	47
4.2.2 Formulação do Desenho do Programa	55
4.3 O ESCOLA VIVA E AS MÚLTIPLAS DINÂMICAS.....	63
4.3.1 A dinâmica dos problemas	64
4.3.2 A dinâmica das políticas públicas	68
4.3.3 A dinâmica da política	75
4.4 NASCE O PROGRAMA ESCOLA VIVA	79
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	88

1 INTRODUÇÃO

A política pública é um campo multidisciplinar, do ponto de vista teórico-conceitual, seu foco está nas explicações sobre a natureza da política, seus processos, sua repercussão na economia e nas sociedades, atraindo, por consequência, pesquisadores de diferentes áreas (SOUZA, 2006).

Em 2015, o Estado do Espírito Santo instituiu o plano estadual de educação, através da Lei nº 10.382, de 24 de junho de 2015. Ratifica-se, assim, o propósito de oferecer educação integral nas escolas públicas e institucionalizar a política pública de implementação do ensino integral na educação básica, denominada “Programa Escola Viva”, por meio da Lei Complementar nº 799, de 12 de junho de 2015 (ESPÍRITO SANTO, 2015a, 2015b).

Adotar um modelo de escola em tempo integral pode implicar em uma expansão de gastos e, naquele momento, de formulação da política, o Brasil e o Espírito Santo atravessavam um cenário fiscal e econômico desafiador. De acordo com o Banco Central (BRASIL, 2016), o déficit primário registrado pelo setor público, em 2015, foi de R\$ 111, 2 bilhões, correspondendo a 1,85 % do PIB¹.

Segundo os dados consultados no portal do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), no período supracitado, o gasto total em educação na rede pública do Espírito Santo, considerando os recursos do Tesouro Estadual e demais recursos, foi de aproximadamente R\$ 1,89 bilhão. O valor médio por aluno matriculado na educação básica estadual é cerca de R\$ 7.012 (sete mil e doze reais), conforme número de matrículas informado no Censo Escolar (SIOPE, 2017; INEP, 2016a).

Nesse contexto, o programa Escola Viva inicia, em 2015, no Espírito Santo com uma unidade piloto, denominada CEEMTI São Pedro, localizada em Vitória/ES. Em 2016, são adequadas escolas já existentes para o projeto e o mesmo é estendido para mais três escolas. O programa está em pleno desenvolvimento no Estado e, por isso, pesquisar acerca dessa política pública torna-se central para compreender os seus limites e potencialidades.

¹ Os dados foram considerados para o ano de 2015 tendo em vista a necessidade de demonstrar a situação fiscal do Estado e os gastos com educação no ano em que o Escola Viva foi institucionalizado.

No âmbito das etapas de uma política pública, esta pesquisa baseia-se na literatura com enfoque nos modelos de formação de agenda, utilizando, como lente teórica, o modelo de Múltiplas Dinâmicas, desenvolvido por Kingdon (1995). De forma complementar, é empregado o modelo de coalizão advocatória, desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

O modelo de Kingdon (1995) estabelece que a inclusão de determinado item na agenda de governo depende de dois fatores-chaves: uma janela de oportunidades e um empreendedor de políticas públicas. O autor enfatiza o papel dos atores e das ideias para explicar como um item entra na agenda governamental e como são produzidas as alternativas de políticas públicas, a partir da convergência de três dinâmicas independentes: a dos problemas, a das políticas públicas e a da política.

Uma das mais influentes abordagens de políticas públicas é o modelo de coalizão advocatória, ele explica o sentido do sistema complexo de formulação da política, considerando os múltiplos atores e os níveis de governo, a partir das crenças e dos valores comuns (CAIRNEY, 2015).

Diante do contexto, com vistas à obtenção de uma resposta mais adequada a respeito de como é o processo de formulação da política pública, esta pesquisa desenvolve-se a partir da seguinte questão: como a implementação do ensino integral, na educação básica da rede pública, entra na agenda do governo estadual, tornando-se prioridade do governo?

Como o objetivo central é descrever o processo de formulação da política pública de implementação do ensino integral, traduzida no Escola Viva, passando pela formação de agenda e pelo processo de definição de alternativas, para subsidiar a análise, a pesquisa apresenta três objetivos específicos: identificar a participação dos principais atores na formação de uma coalizão, visando levar o tema à agenda governamental e suas principais ações; compreender o papel dos atores e das instituições no processo de formulação do programa; analisar como o desenho da intervenção foi formulado, passando pelo processo de diagnóstico, objetivos propostos e teoria do programa.

A repercussão da implantação do Programa Escola Viva na mídia, especialmente no que tange às críticas originadas por parte dos atores da sociedade, como: representantes de movimentos sociais, do magistério, de pais e de

alunos e de membros do Poder Legislativo, bem como em virtude do escalonamento do programa no Estado, reforçam o interesse pelo tema. Além disso, o debate sobre a reforma do ensino médio e a qualidade do ensino, traduzida pelos indicadores de avaliação, juntamente com a discussão acerca do ensino integral ressaltam à relevância em compreender o motivo e como o governo faz a escolha de investir e de priorizar o ensino integral.

Considerando que a contabilidade gera informações para a tomada de decisões, diante da combinação entre a participação da pesquisadora em um programa de mestrado em contabilidade, precisamente na linha de pesquisa “Contabilidade, Organizações e Sociedade”, e o interesse na política pública, em tela, as primeiras discussões sobre o projeto de pesquisa foram norteadas pelo propósito de realizar uma avaliação de todo o ciclo da política, passando pela fase de formulação até a de avaliação de resultados/impacto.

Essa possibilidade foi pensada por conta da seguinte composição: possibilidade de aumento de gasto público frente a um cenário de restrição fiscal e necessidade de melhoria dos indicadores de educação.

No entanto, em virtude da recente implementação do Programa, no Espírito Santo, a temática delimita-se em analisar a fase de formulação da política pública, tendo em vista que, para alcançar o objetivo de avaliar o impacto da política, seria necessário acompanhar os resultados em um período de tempo maior.

Nesse sentido, é importante trazer luz ao tema e possibilitar que o resultado do estudo seja um instrumento para a avaliação diagnóstica da política, permitindo, com isso, que, no futuro, seja insumo para pesquisas voltadas à avaliação de resultado/impacto do programa, que norteia: a revisão, a modificação e a adaptação da política pública.

Segundo Kingdon (1995), é fundamental para a compreensão dos resultados de políticas públicas e processos governamentais, saber profundamente: os processos pré-decisórios; entender como as questões se tornam prioridade no governo; e conhecer o processo de formulação das escolhas feitas pelos tomadores de decisão.

Para além, conforme exposto por Capella (2017), compreender o processo de formulação permite ampliar o entendimento sobre as mudanças em políticas públicas, a participação de atores, suas ideias, crenças e o próprio “fazer” da

política.

Para atingir o objetivo proposto a pesquisa desenvolve-se a partir da perspectiva de natureza qualitativa, adota a estratégia de estudo de caso e utiliza como instrumentos de pesquisa, entrevistas exploratórias, análise documental e entrevistas semiestruturadas por pauta.

Isso posto, esta pesquisa está dividida em cinco partes: (1) introdução, na qual são apresentados o problema e o objetivo de pesquisa, a justificativa da escolha do tema pesquisado e a relevância da pesquisa; (2) apresentação do referencial teórico que sustenta a pesquisa, baseado na literatura sobre política pública, com enfoque nos modelos de formação de agenda; (3) demonstração dos caminhos metodológicos utilizados na busca de respostas ao problema e de alcance do objetivo de pesquisa; (4) resultados da pesquisa; (5) considerações finais do presente estudo, suas principais contribuições, limitações e sugestões para pesquisas futuras relacionadas ao tema deste estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONCEITO E ETAPAS DA POLÍTICA PÚBLICA

A análise de políticas públicas abarca o estudo do governo em ação e/ou do conjunto de ações que realiza, ou deixa de realizar, visando alcançar objetivos em relação ao problema ou conflito social (GOTTEMS et.al, 2013).

A ideia de política pública é consequência do fortalecimento, progressivo, da concepção da ação governamental baseada no planejamento, processo que insinua-se, nos anos 1950, alertando para a necessidade de modificação rápida da dinâmica organizacional e das estruturas e dos métodos de ação pública (SARAVIA, 2006).

A partir de então, a produção em matéria de políticas públicas passa a analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação: das características das agências públicas, que fazem “política”; dos atores participantes desse processo de fazer “política”; das inter-relações dessas variáveis e das variáveis externas que influenciam esse processo. Além disso, preocupa-se em obter maior conhecimento a respeito das características gerais dos sistemas políticos e das relações que se estabelecem entre políticas públicas e política, por um lado; e entre governo e sociedade, do outro (SARAVIA, 2006).

Nesse aspecto, o processo de política pública é entendido como um mecanismo que lida com as incertezas, decorrentes das rápidas mudanças de contexto, sendo a política pública definida como um fluxo de decisões, orientado a manter o equilíbrio social e introduzir os desequilíbrios destinados a modificar essa realidade, considerada como estratégia que aponta para diversos fins, todos eles, de alguma forma, almejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. Assim, as decisões são condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que são provocadas, no tecido social, pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão (SARAVIA,2006).

Por uma perspectiva mais operacional, Saravia (2006) destaca que a política pública pode ser definida como um sistema de decisões públicas que busca ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou a modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir aos objetivos.

De forma complementar, Thoenig (1985) considera que os seguintes elementos caracterizam uma política pública: um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; que esteja inserida em um quadro geral de ação; que tenha público-alvo; que apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e valores.

A política pública, geralmente, envolve uma série de decisões relacionadas como: decidir sobre a existência de determinado problema, o que deve ser feito para resolvê-lo, de que maneira proceder, decidir, legislar sobre o assunto e outras. Vale ressaltar, ainda, que o processo de elaborar a política pública envolve decisões e interações entre indivíduos, grupos e instituições (SUBIRATS, 1992).

As diversas definições de política pública assumem, em geral, uma visão holística do tema, ou seja, uma perspectiva de que o todo é mais importante que a soma das partes. Os indivíduos, as instituições, as interações, a ideologia e os interesses são relevantes, mesmo que existam diferenças na abordagem da importância de cada um desses fatores (SOUZA, 2006).

Na literatura, a análise da política pública, normalmente, dá-se pela abordagem sequencial que, também, é denominada de ciclo de políticas públicas. Por essa abordagem, a política pública é dividida em um ciclo composto por uma sequência de ações (MULLER; SUREL, 2002).

Na perspectiva sequencial, o modelo separa a política pública em fases: formulação, implementação e avaliação. A política pública é vista como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes, em que o processo de formulação é permeado pela lógica da atividade política, ao passo que, a implementação está no campo da prática administrativa (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Os estudos sobre políticas públicas, tradicionalmente, identificam a formulação como uma etapa inicial do ciclo de políticas e, geralmente, apontam as fases de tomada de decisão, de implementação e de avaliação como as etapas seguintes (CAPELLA, 2017).

Nesse sentido, a formulação é conceituada como o estágio da produção de política pública em que a variedade de alternativas disponíveis é considerada e, em seguida, reduzida a um conjunto de opções sobre o qual atores relevantes, especialmente o governo, podem concordar que sejam válidas para lidar com uma questão de política pública (HOWLETT; MUKHERJEE, 2016).

A implementação refere-se aos objetivos específicos, traduz na prática a política, eles emergem do complexo processo decisório e dos efeitos (*outcomes*), referem-se aos resultados conjuntos da decisão e da implementação, isto é, o que realmente aconteceu (HILL, 1993). Dessa forma, a implementação corresponde à execução das atividades, com objetivo do alcance de metas definidas no processo de formulação das políticas (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

No entanto, a percepção da implementação como uma etapa de um processo linear de tradução de metas em rotinas de operação, como posto no “ciclo de políticas públicas”, pode ser questionado. Neste sentido, a partir dos anos 1980, alguns estudos passam a enfatizar a natureza política do processo de implementação, argumentando que a fase de implementação diz respeito a questões, conflitos e decisões fundamentais sobre “quem recebe o quê?” e, ainda, ressaltam que os objetivos e os formatos organizacionais de políticas e programas são afetados e, constantemente, remodelados por barganhas entre gestores públicos, elites políticas e grupos de interesse em decorrência de disputas por recursos administrativos, poder, e às diferentes visões sobre uma política (PIRES; SA; LOPES, 2010).

Por sua vez, o conceito de avaliação de programas pode ser compreendido como um conjunto de atividades técnico-científicas ou técnico-operacionais que buscam atribuir valor de eficiência, eficácia e efetividade aos processos de intervenção em sua implementação e resultados (MINAYO, 2005).

A avaliação tradicional de políticas, geralmente, trabalha com instrumentos quantitativos e analisa as estruturas dos programas, os processos e quais são os resultados. A avaliação qualitativa adota a avaliação como um processo e uma construção que envolve diferentes atores. Ela parte da necessidade de levar, em conta, a participação e as percepções dos sujeitos envolvidos na criação e na implementação dos programas sociais e, ainda, considera as relações e as representações como parte fundamental dos êxitos e limites das ações, quebrando o modelo quantitativo predominante (MINAYO, 2005).

Para Jannuzzi (2016), a avaliação, segundo o ciclo do programa, gera informação conforme as necessidades para o estágio em que se encontra o programa, no seu ciclo de vida. Dessa forma, os estudos avaliativos devem compor um plano de investigação completo, seguindo a lógica implícita do ciclo de

programas, começando pela análise da pertinência do programa na agenda de políticas públicas. O autor classifica as avaliações em diagnóstica ou de demandas sociais, de desenho, de processo, de resultados e de impactos, de avaliação de custo-efetividade ou de eficiência.

Vale ressaltar, que o processo de política pública como um fluxo sequenciado também é questionável, pois não possui racionalidade manifesta. Assim, esta visão pode ser interpretada como um esforço de compreensão diante da sua complexidade e a divisão por etapas uma esquematização teórica, mas, as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes no processo (SARAVIA, 2006).

Pela literatura, são identificadas duas principais perspectivas teóricas, em relação à ótica de análise da formulação e implementação da política pública: a *top-down* é a corrente que visa verificar os mecanismos que levam a implementação aproximar-se da formulação da política; e a corrente *botton-up*, que acredita que a fase de implementação modifica a formulação da intervenção (SEGATTO, 2012).

Na perspectiva teórica *top-down*, ou desenho prospectivo, fica evidente a distinção entre a decisão e a sua operacionalização, possuindo arenas e atores distintos (ELMORE, 1996). A análise é centrada nas normas que estruturam a política e suas lacunas, que correspondem a mudanças que ocorrem na política, durante sua execução. Tais problemas são de responsabilidade dos formuladores, que precisam evitá-los, seguindo determinadas orientações para a elaboração das regras que estruturam a implementação (LIMA. D'ASCENZI, 2013).

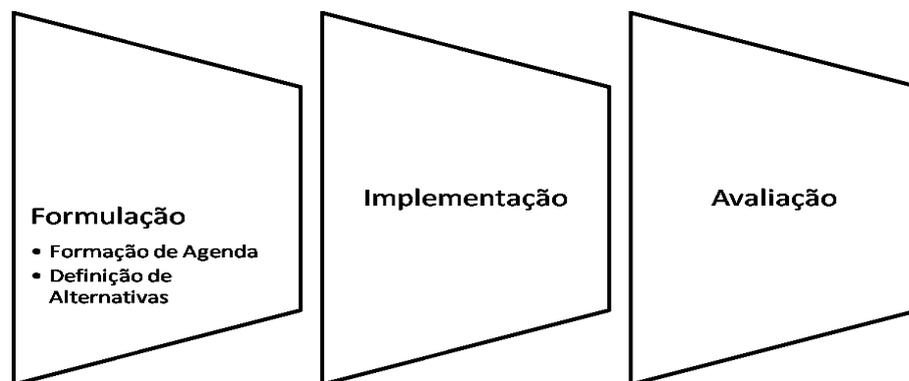
O outro modelo analítico denominado, pela literatura, como *botton-up*, ou desenho retrospectivo, enfatiza que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável, tendo em vista que detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas. Considera-se que a política sofre mudanças à medida que é executada. Já a implementação é percebida como um processo iterativo de formulação, implementação e reformulação (ELMORE, 1996; O'BRIEN; LI, 1999; MAZMANIAN & SABATIER, 1983).

A concepção de que o ciclo da política pública não é um ciclo unidirecional, na produção de políticas, é compreendida como reflexo de um longo itinerário entre decisões, produtos e resultados, envolvendo momentos de reinterpretação de

objetivos, redirecionamento de ações e reformulações de processos (PIRES; SA; LOPES, 2010).

Vale destacar que esta pesquisa, entre as etapas da política pública, aborda a fase de formulação da intervenção. Assim, conforme ilustração a seguir, adota-se que a fase de formulação compreende a definição de agenda e a proposição de alternativas.

Figura 1: Fluxo das Etapas da Política Pública



Fonte: elaboração própria.

2.2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Inserida no ciclo da política, a fase de formulação assume grande relevância, uma vez que tem impacto sobre todo o processo de produção de políticas que se desenvolve posteriormente. A definição de agenda e a definição de alternativas são os dois principais elementos compreendidos no processo de formulação de políticas públicas. Sendo assim, investigar a formulação de política pública consiste em compreender o motivo de alguns assuntos se tornarem prioridades em detrimento de outros (CAPELLA, 2017).

A maneira como o problema é compreendido pelos atores e a sua forma de definição, na fase de agenda, orientam o debate que transpassa as escolhas, no processo decisório- e influencia as ações, nos momentos de implementação e avaliação (CAPELLA, 2017).

A definição de problemas constitui em um dos elementos essenciais para explicar a formação de agenda, sendo que, ao longo do século XX, os estudos com base na perspectiva positivista/funcionalista entendiam os problemas sociais como

os que têm existência objetiva, bastando para os analistas a capacidade de realização de estudos que coletam dados e os analisam visando encontrar soluções para os problemas (CAPELLA, 2017). Nesse período, essa perspectiva caracteriza-se por entender os problemas como fatos mensuráveis e passíveis de soluções (PARSONS, 2007).

No entanto, algumas críticas são despertadas, em torno dessa perspectiva. Alguns autores desenvolvem estudos sobre a sociologia dos problemas, alegando que os problemas são vistos como construções sociais, implicando além de condições objetivas, juízos subjetivos (CAPELLA, 2017).

Na perspectiva na qual a definição de problemas é o elemento central do conflito político, entende-se que a definição de problemas consiste em uma representação estratégica de situações, pois toda descrição de uma situação prioriza um ponto de vista e essa descrição é, deliberadamente, escolhida para promover determinado curso da ação (STONE, 2002).

Assim, problemas podem ser compreendidos como escolhas realizadas por grupos sociais, em relação às várias questões que circulam pela arena pública, sendo o processo de escolha dos problemas públicos, considerado um aspecto central da ação governamental (CAPELLA, 2017). Nesse sentido, o termo agenda é definido como um conjunto de discussões políticas, consideradas questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político (COBB; ELDER, 1971).

Seguindo à conceituação de agenda, Kingdon (1995) diferencia a agenda governamental da agenda decisória. Para o autor, a primeira é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e as pessoas atreladas a ele concentram a atenção em determinado período, já a agenda decisória é composta pelas questões que estão em um estágio próprio para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas públicas.

O processo de formação de agenda é, ainda, entendido como o processo pelo qual os problemas e as soluções ganham ou perdem atenção de atores relevantes à produção de políticas públicas (BIRKLAND, 2005).

Conforme analisa Zittoun (2016), a definição de soluções difere da definição de problemas em pelo menos quatro aspectos: i) enquanto a definição de problemas é um processo associado a uma relação causal a ser estabelecida, a definição de soluções está ligada às consequências que se espera obter por meio da

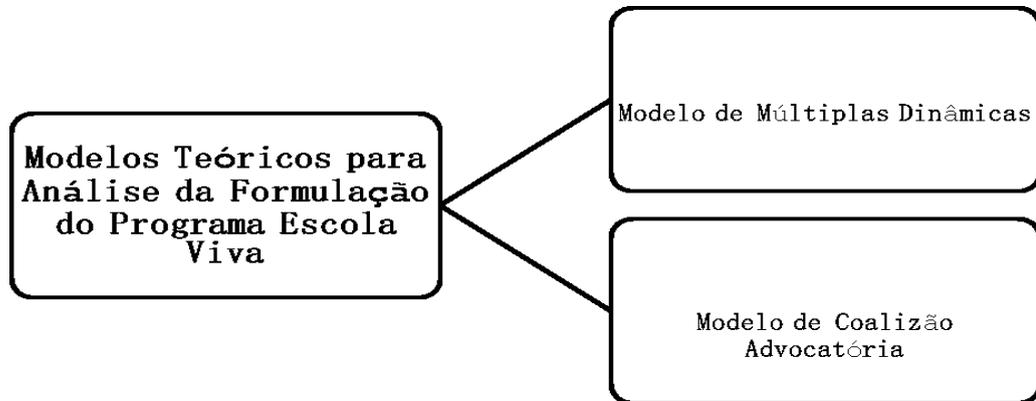
adoção de determinadas medidas; ii) as soluções envolvem a instrumentalização, que está relacionada à indicação de medidas concretas e procedimentos formais, como a criação de leis, alterações orçamentárias, estabelecimento de um conjunto de programas, entre outros; iii) os problemas podem ser definidos sem estar associados às soluções, enquanto as soluções são definidas em conexão a problemas; e iii) a definição de uma solução é um discurso de legitimação da ação governamental esperada, já a definição de um problema é um discurso crítico contra o governo.

É importante apontar que, na literatura contemporânea sobre a formulação de políticas públicas, a relação entre agendas e alternativas não é compreendida de forma linear ou sequencial, assim como destaca Capella (2017):

A busca de soluções para problemas públicos pode desenvolver-se sem uma definição clara sobre o problema a ser enfrentado, por vezes em processos que se estendem ao longo do tempo, envolvendo diversos atores com visões distintas sobre o Estado e sua atuação, e que acabam por incorporar ideias diferentes e muitas vezes contraditórias sobre o que os governos podem fazer (CAPELLA, 2017, p. 71-72).

Para compreender como algumas questões passam a ser efetivamente consideradas pelos formuladores de políticas públicas e adotando o pressuposto da complexidade que constitui o processo de formulação de determinada política, passando pela sua proposição, pela sua definição no plano legal e seguindo por sua implementação, considerou-se nesta pesquisa analisar a política pública em tela por meio do modelo de múltiplas dinâmicas, desenvolvido por Kingdon (1995), e, de forma complementar, utiliza-se o modelo de coalizão advocatória, elaborado por Sabatier e Jenkins-Smith(1993). Ambos modelos são apresentados em sequência.

Figura 2: Modelos Teóricos



Fonte: elaboração própria.

221 Modelo de múltiplas dinâmicas

O modelo de múltiplas dinâmicas, desenvolvido por Kingdon (1995), tem como objetivo compreender como as questões entram na agenda de governo e como as escolhas realizadas pelos *decision-makers* (tomadores de decisão) são formuladas, incluindo a compreensão dos processos pré-decisórios na formulação de políticas públicas. Para o autor, o modelo almeja: (1) entender o motivo pelo qual os participantes dedicam a sua atenção a um assunto e não a outro; (2) como suas agendas são modificadas com o tempo; (3) como as escolhas são selecionadas diante das alternativas propostas.

Nesse sentido, Kingdon (1995) considera a formulação de política pública como um conjunto de processos, incluindo, ao menos, os seguintes: (1) o estabelecimento de uma agenda; (2) a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; (3) uma escolha final entre as alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e (4) a implementação da decisão. O modelo de múltiplas dinâmicas concentra-se nos dois primeiros processos, isto é, o de estabelecimento da agenda e o da especificação de alternativas.

É importante ressaltar, para entendimento, que o conceito de Agenda, concebido por Kingdon (1995), refere-se a uma lista de temas, ou problemas, que autoridades governamentais e pessoas de fora do governo (porém, estreitamente associadas ao governo) prestam atenção, em dado momento.

O processo de estabelecimento da agenda reduz o conjunto de temas possíveis, que, de fato, torna-se foco de atenção. Do ponto de vista analítico, o autor destaca a importância de diferenciar a agenda de governo de agenda de decisão. A primeira contempla a lista de temas, objeto das decisões; e a segunda, refere-se à lista de assuntos dentro da agenda de governo, encaminhada para deliberação.

Em sua descrição do processo de múltiplas dinâmicas, Kingdon (1995) propõe que o processo de tomada de decisão, nas políticas públicas, pode ser representado pela convergência de três dinâmicas de processos, em que os participantes influenciam o estabelecimento das agendas e que cada um pode, em princípio, estar envolvido em cada um desses processos e atuar como incentivo ou obstáculo.

O participante considerado como incentivo é o que traz o tema para o topo da agenda, ou pressiona para que uma determinada alternativa seja considerada como a mais adequada, ao passo que é considerado um obstáculo, quando reduz as chances de certa questão, ou alternativa, ser levada em consideração, por exemplo, a forte oposição de um grupo de pressão.

As três dinâmicas de processos, citadas pelo autor, são as seguintes: (1) dos problemas; (2) das políticas públicas; e (3) a da política. Cada uma dessas dinâmicas opera em uma lógica própria e, em regra geral, elas são independentes. Para entender a formação de uma agenda e como uma alternativa é selecionada, é necessário compreender o fluxo que existe no interior dos três processos (KINGDON,1995).

Nesse sentido, a dinâmica dos problemas analisa a forma como as questões são reconhecidas e os motivos que as inserem na agenda de governo, ou seja, explica como determinado assunto captura a atenção dos tomadores de decisão. Para o autor, a atenção dos tomadores de decisão ocorre em decorrência dos meios pelos quais tomam conhecimento das situações e das formas pelos quais essas situações são definidas como problemas. Em relação aos meios, destacam-se os indicadores, os eventos-foco e o *feedback*.

Os indicadores revelam e mensuram a magnitude de uma situação, permitindo discernir mudanças ocorridas, nessa situação, sendo que, tanto uma alta magnitude, quanto uma grande alteração, chamam a atenção dos tomadores de decisão. Um evento-foco representa um desastre, uma crise, uma experiência

pessoal ou um símbolo significativo, chamando a atenção para uma situação específica. Já o *feedback* ocorre em relação às ações governamentais, sejam elas formais ou informais (KINGDON, 1995).

Em paralelo, a dinâmica das políticas públicas inclui o conjunto de ideias e de propostas que são apresentadas como alternativas de solução para determinado problema e como algumas dessas propostas adquirem relevância. Essa dinâmica propõe compreender como uma solução específica emerge vitoriosa dentre as possibilidades existentes (KINGDON, 1995).

As alternativas são produzidas por especialistas que compõem o grupo de “atores invisíveis”. Esse grupo é composto por acadêmicos, assessores, servidores públicos, representantes de grupos de interesse, consultores, pessoas que pertencem à mesma área de atuação, entre outros. O grupo forma a *policy communities* (comunidade de políticas públicas). A atuação dos especialistas, no interior da comunidade, acontece de forma independente dos eventos que percorrem às demais dinâmicas dos problemas e da política (SUMIYA, 2015).

Para compreender o surgimento de alternativas para políticas públicas, Kingdon (1995) faz uma analogia do processo com o processo de seleção natural, denominando-o de *policy primeval soup* (sopa primordial de políticas públicas). Entende que, inicialmente, várias ideias surgem desordenadamente, chocando-as umas com as outras, algumas são descartadas e outras formam novas combinações e novas ideias em um processo contínuo. A sobrevivência dessas ideias depende de critérios, como: viabilidade técnica, coerência entre os valores da comunidade de especialistas da área, condições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos. A avaliação de proposta leva em consideração o apoio político ou a oposição e é, também, baseada em critérios lógicos e analíticos.

A partir do momento que uma proposta é considerada viável, inicia-se a etapa seguinte, a qual consiste em promover a sua divulgação entre os públicos distintos e buscar apoio dos atores que participam do processo decisório. De acordo com Kingdon (1995), nessa etapa, há um longo processo de “amaciamento” da temática, o que implica na sensibilização dos atores, incluindo o público em geral.

O processo de sensibilização é denominado de *soften up* e a difusão da ideia pode criar um efeito multiplicador, conquistando novos apoiadores, gerando, assim, o processo denominado *bandwagon*.

No modelo desenvolvido por Kingdon (1995), a dinâmica política visa entender o processo de disputa e de negociação entre os atores para que um problema alcance à agenda de governo.

Nesse aspecto, independente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas, eventos políticos correm de acordo com a dinâmica e com as regras próprias, em que participantes percebem mudanças na atmosfera política. As eleições trazem novos governos e novas configurações partidárias ou ideológicas, e diferentes grupos de interesse pressionam, ou não conseguem pressionar o governo com suas demandas.

No interior dessa dinâmica, o grupo chamado de “atores visíveis” atua. Eles são considerados os que recebem notável atenção, da imprensa e do público, inclui o chefe do executivo, os assessores de alto escalão, importantes membros do Legislativo e de atores relacionados ao processo eleitoral (KINGDON,1995).

O autor destaca que os desdobramentos, na esfera política, são poderosos formadores de agenda, sendo que um novo governo muda as agendas ao enfatizar as suas concepções dos problemas e as suas propostas. Dessa maneira, torna bem menos provável que temas que não estejam entre as suas prioridades recebam atenção. Destaca, também, que a combinação de uma vontade nacional com eleições é uma formadora de agendas mais poderosa que a criada por grupos de interesses.

Isso acontece porque, mesmo conseguindo, muitas vezes, barrar propostas que não os atendem ou adaptar uma proposta já considerada prioridade nacional ao rol de suas preferências, esses grupos de interesse, dificilmente, iniciam avaliações de propostas ou estabelece agendas por si próprios. Quando os interesses organizados entram em conflito com a combinação entre a vontade nacional e a eleição, a última combinação, possivelmente, prevalece ao menos no estabelecimento de agendas (KINGDON, 1995).

Cada uma das dinâmicas possui fluxo próprio e independente, contudo, em alguns momentos, as três dinâmicas mencionadas convergem-se. Um elo completo combina as três dinâmicas em um único pacote, aumentando, significativamente, as chances de um tema se tornar parte de uma agenda de decisão.

Uma janela aberta na política pública constitui uma oportunidade para que os defensores de uma causa específica ofereçam suas soluções e chamem atenção

aos problemas que consideram especiais. Com isso, os defensores de políticas, dentro e fora do governo, mantêm suas propostas e as indicações de problemas sempre prontas, aguardando o surgimento das oportunidades (KINGDON, 1995).

Segundo Kingdon (1995), as janelas são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas; quanto da política. Em algumas situações, a abertura dessas janelas é muito previsível como, por exemplo, o momento de renovação de alguma legislação. Entretanto, em outras, elas são imprevisíveis como ocorre nos casos em que uma eleição tumultuada produz rotatividade inesperada de tomadores de decisão. Porém, deve-se ter em mente que essas janelas são escassas e ficam abertas por pouco tempo, precisando ser aproveitadas.

Quando uma janela se abre, problemas e propostas são, imediatamente, considerados. As pessoas preocupadas com problemas específicos percebem uma janela aberta como uma oportunidade de resolver esses problemas. Por outro lado, os defensores de propostas a percebem como uma oportunidade de colocar a sua proposta. Caso os participantes estão dispostos a investir recursos suficientes, alguns desses problemas podem ser resolvidos e algumas propostas podem ser colocadas em prática. Vale ressaltar que, nesse cenário, outros problemas e propostas não são considerados prioritários, uma vez que não há recursos suficientes para a sua implementação (KINGDON, 1995).

Os atores que estão dispostos a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer são chamados, por Kingdon (1995), de *policy entrepreneurs* (empreendedores de política pública). Eles são motivados por combinações de diversos elementos, como: preocupação direta com certos problemas; busca por benefícios próprios, como proteger ou aumentar seu orçamento; reconhecimento pelas suas realizações; promoção de seus valores; e, simplesmente, pelo prazer em participar.

Os *entrepreneurs* almejam enfatizar os indicadores que revelem seus problemas e exercem pressão por um tipo de definição de problema. Além disso, procuram saber como eles desvendam os eventos-foco que podem conferir prioridade a certos temas e tentam fazer com que os formuladores de políticas públicas assumam a sua visão dos problemas, ao passo que tentam difundir símbolos que captem esses problemas de forma concisa. Procuram, também,

estimular tipos de *feedback* sobre o desempenho atual do governo que afetam às agendas, tais como: cartas, reclamações e audiências.

Em relação ao processo de amaciamento da dinâmica de tomada de decisões, os *entrepreneurs* são peças-chave, circulando suas ideias como experimentos, explorando reações, revisando propostas à luz dessas reações. Eles fazem isso almejando convencer: o público em geral, o público especializado e a própria comunidade de formuladores de políticas. A convergência das dinâmicas depende, fortemente, do aparecimento de um *entrepreneurs*, no momento em que uma janela se abre.

Nesse sentido, o modelo de Kingdon (1995) considera que as agendas não são estabelecidas, a priori. Em vez disso, as alternativas são formuladas por um tempo, antes de uma oportunidade de curto prazo ser inserida na agenda. O autor aborda a forma de considerar a formulação de políticas, a partir das três dinâmicas que fluem pelo sistema, ao mesmo tempo, cada uma com fluxo próprio e que se unem quando uma janela de oportunidade é aberta.

Vale destacar que o modelo proposto leva em consideração imprevistos, conexões fortuitas, doses consideráveis de caos e percebe que, às vezes, os assuntos ascendem na agenda sem que seja possível compreender, exatamente, o motivo.

No entanto, mesmo diante de alguma aleatoriedade, o modelo evidencia certo grau de padrão e previsibilidade em três fontes fundamentais: (1) nos processos dentro de cada dinâmica; (2) nos processos que estruturam as conexões; (3) nas restrições gerais sobre o sistema.

Os processos que operam dentro de cada dinâmica limitam a aleatoriedade. No interior da dinâmica dos problemas, por exemplo, nem todos têm a mesma chance de serem reconhecidos. As situações que não são evidenciadas por indicadores, eventos ou *feedback*, têm menos chances de se tornarem destaque.

Além disso, nem todas as situações são definidas como problemas, as situações que não entram em conflito com valores importantes, ou que, são classificadas inadequadamente, têm menos probabilidade de serem traduzidas como problemas (KINGDON, 1995).

Na dinâmica das políticas públicas, propostas que satisfazem os critérios de seleção possuem maior probabilidade de sobrevivência. Na dinâmica da política,

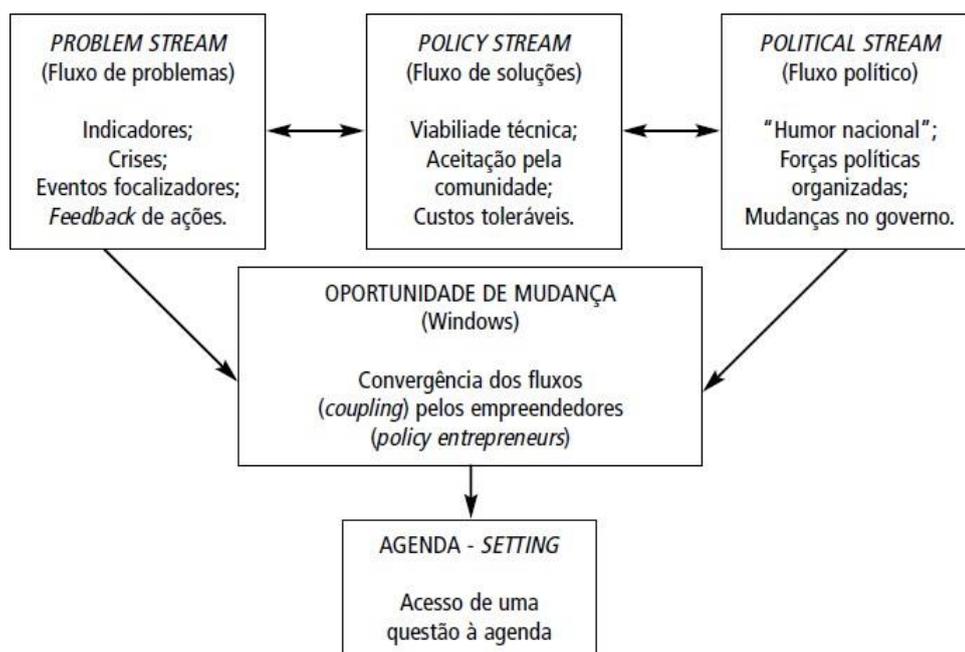
alguns ambientes ou eventos desfrutam de probabilidades diferentes, por exemplo por conta das diferenças de disponibilidade de recursos entre grupos.

Ainda em relação ao processo de conexão entre as três dinâmicas, ressalta-se que algumas conexões são mais prováveis que outras. Essa probabilidade ocorre devido: ao *timing* entre a aparição de um item em determinada janela de oportunidade; aos limites para que determinadas soluções são adaptadas a um problema; ao fato de que determinado problema é atrelado a uma solução; ao aparecimento ou não de um *entrepreneur* habilidoso (KINGDON, 1995).

No que concerne às restrições do sistema, existem limites que fornecem uma estrutura básica, dentro da qual os participantes atuam. Os participantes percebem alguns limites que são estabelecidos para as suas ações, a partir do clima da opinião pública geral, e limites mais estreitos são determinados pelas preferências de públicos especializados e políticos.

As restrições orçamentárias, as exigências legais, as fórmulas de tomada de decisão e a escassez de janelas de oportunidades abertas, também, são exemplos de restrições. O fluxo do modelo de Kingdon (1995) é ilustrado por Capella (2006) e segue abaixo.

Figura 3: Fluxo do Modelo de Kingdon



Fonte: Capella (2006, p. 32).

222 Modelo de coalização advocatória

O modelo de coalizão advocatória (*advocacy coalition framework*), apresentado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), analisa a produção de políticas públicas, com base em atores e crenças, reunidos em coalizões que formam subsistemas específicos. Eles refutam a ideia de ciclo de políticas e abordam o complexo processo de produção de políticas públicas, em sua integralidade (CAPELLA; BRASIL, 2014).

De acordo com os autores do modelo, as crenças são fatores causais do comportamento político, correspondem a valores prioritários e às percepções a respeito das relações causais, sobre: a realidade do problema, a eficácia dos instrumentos de políticas públicas e outras (SABATIER, 1993; WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009).

Com isso, o modelo analítico apresenta elementos para explicar mudanças nas políticas públicas a partir da atuação de coalizões, que defendem suas próprias convicções sobre determinada área de política pública (SUMIYA, 2015).

A proposta do modelo é compreender as políticas públicas estruturadas em subsistemas, os quais são constituídos pelo conjunto de diversos atores, sejam eles individuais, coletivos, organizações públicas ou privadas, que lidam com determinada área ou problema de ordem pública (CAPELLA; BRASIL, 2014).

No interior de um subsistema, as coalizões formam-se e atuam. Elas são constituídas por diferentes atores de variadas posições, como servidores, políticos eleitos, pesquisadores, líderes de grupos de interesse, pessoas que compartilham de um mesmo sistema de crenças (*belief system*), ou seja, um conjunto de valores básicos, hipóteses causais e percepções de problemas (CAIRNEY, 2015).

O sistema de crenças pode ser compreendido a partir das camadas sobrepostas, formadas por convicções, composta pelas características definidoras, sua abrangência e a sua suscetibilidade à mudança, em que quanto mais próximo ao centro, mais improvável é a sua mudança de convicção (SUMIYA, 2015).

A parte mais profunda do sistema é conhecida como as convicções centrais profundas, composta por princípios normativos fundamentais e por axiomas ontológicos, com os quais o indivíduo se identifica, bem como define os valores que ele interpreta o mundo (SABATIER, 2007).

A camada intermediária apresenta as convicções centrais da política pública, definidas como as crenças e os valores que decorrem das convicções centrais e profundas. Ela visa concretizar essas mesmas convicções profundas e é composta pelas questões substantivas das políticas públicas, incluindo as estratégias básicas, a ótica dos atores sobre essas políticas públicas e as convicções, no tocante às relações causais (SUMIYA, 2015).

A camada externa do sistema é composta pelas convicções de aspectos secundários, definidas por elementos administrativos, operacionais e informações que subsidiem as decisões instrumentais acerca da implementação de uma política pública (SUMIYA, 2015).

Nesse sentido, as três camadas representam uma estrutura hierárquica do sistema de crenças e, ao mesmo tempo, com níveis decrescentes de resistência às mudanças, conforme exposto por Sumiya (2015, p. 58):

As três camadas representam uma estrutura hierárquica do sistema de crenças e com níveis decrescentes de resistência a mudanças (do centro para a periferia). Os atores que fazem parte de uma coalizão comungam dos mesmos valores pertencentes ao núcleo profundo, revelam grande consenso em relação às questões do núcleo da política pública e podem apresentar divergências em relação aos aspectos secundários (SUMIYA, 2015, p. 58).

A formação de coalizões surge a partir do compartilhamento das convicções de nível intermediário, ou seja, do núcleo formado pelas crenças e pelos valores da política pública (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009).

As coalizões mantêm um grau coordenado de ações políticas, ao longo do tempo, com o objetivo de tornar os seus posicionamentos predominantes nos programas e nas políticas de governo. Por meio do compartilhamento das crenças entre os membros sobre os assuntos, políticos entendidos como fundamentais as mantêm (CAPELLA; BRASIL, 2014).

O modelo inclui, ainda, o papel do especialista, ele é entendido como um ator que pode orientar os processos de aprendizado dentro e entre coalizões, no processo que visa influenciar à produção de políticas correspondentes às crenças dos grupos inseridos nos subsistemas (CAPELLA; BRASIL, 2014).

O aprendizado das políticas públicas envolve alterações do pensamento ou de comportamento intencional, que são consequências da experiência e estão preocupados com a realização ou a revisão dos preceitos do sistema de crenças.

Além disso, envolve à ampliação do conhecimento a respeito dos parâmetros do problema e das mudanças, nas percepções, sobre os impactos prováveis de políticas alternativas (SABATIER; JENKINS – SMITH, 1993).

Em sentido macro, na maioria das vezes, os processos de políticas ocorrem entre especialistas, dentro de um subsistema de política pública. Todavia, seus comportamentos são afetados por fatores mais amplos, presentes no sistema político e socioeconômico. Com isso, suas decisões afetam, também, ao macrossistema.

Assim, o subsistema é realimentado por meio da modificação das crenças, das convicções e dos recursos, sendo que os subsistemas interagem com outros sistemas mais amplos como o social, o econômico, o legal e o institucional, na atualização de informações e na produção de novos conhecimentos (CAPELLA; BRASIL, 2014).

3 METODOLOGIA

O presente capítulo aborda os aspectos metodológicos desta pesquisa, demonstrando: a natureza da pesquisa, os instrumentos para obtenção de informações, a técnica de interpretação e os participantes envolvidos.

A natureza da pesquisa é qualitativa, sendo que, para Godoy (1995), a abordagem qualitativa permite que um fenômeno seja melhor compreendido no contexto em que ocorre, devendo ser analisado por uma perspectiva integrada.

O pesquisador, nessa seara metodológica, procura captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas envolvidas, coletando e analisando vários tipos de dados para que, a partir disso, entenda a dinâmica do fenômeno. (GODOY, 1995).

Segundo a autora, partindo de questões amplas que se tornam mais claras no decorrer da investigação, o estudo qualitativo pode ser conduzido através de diferentes caminhos, por exemplo, pela pesquisa documental e pelo estudo de caso.

Jannuzzi (2011) argumenta que a avaliação de programas é um empreendimento técnico-científico, de uso de métodos da pesquisa social. A avaliação visa investigar a situação, os problemas e os diferentes aspectos da gestão de um programa público, ao longo do “ciclo de vida”, considerando o contexto organizacional e o político em que está inserido, com a finalidade de informar as necessidades de aprimoramento de suas ações.

Assim, a escolha do método depende dos objetivos específicos almejados, sendo que, no Brasil, as estratégias metodológicas mais empregadas nas pesquisas de avaliação de programas são: a busca de dados secundários; a observação e suas variantes; as entrevistas; os grupos de discussão; as pesquisas de campo com questionários; os desenhos quasi-experimentais e não experimentais (JANNUZZI, 2011).

A partir da perspectiva analítica do real, o uso da pesquisa qualitativa estabelece fatores de determinado fenômeno, auxilia a aprofundar e a melhorar a qualidade da interpretação, ampliando o entendimento acerca do objeto de investigação e esclarecendo os dados quantitativos, pois, capta as nuances da percepção dos entrevistados. Posto isso, amplia a compreensão da realidade vivida

pelos respondentes e aprofunda a questão de como as pessoas percebem os fenômenos estudados (CÂMARA, 2013).

Em diálogo com o objetivo central desta pesquisa, a abordagem qualitativa permite verificar de que modo as pessoas consideram uma experiência, uma ideia ou um evento (CÂMARA, 2013). Por meio da pesquisa qualitativa são fornecidos os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre atores sociais e sua situação, sendo que o objetivo é a compreensão detalhada das crenças, das atitudes, dos valores e da motivação, em relação ao comportamento das pessoas (GASKELL, 2002).

Para atender ao objetivo deste estudo, a pesquisa adota a estratégia de estudo de caso e realiza uma triangulação de dados a partir de: documentos institucionais, matérias divulgadas na mídia e entrevistas. Assim, a pesquisa utiliza os seguintes instrumentos de pesquisa: entrevistas exploratórias, análise documental e entrevistas semiestruturadas por pauta.

A estratégia do estudo de caso está em conformidade com Yin (1981), no que concerne ao método de pesquisa. Ele depende, essencialmente, de três fatores: (1) do tipo de questão de pesquisa; (2) do controle que o pesquisador possui sobre os eventos comportamentais e (3) do foco em fenômenos históricos ou contemporâneos.

De acordo com o autor, a utilização do estudo de caso é mais adequada quando as situações a serem estudadas apresentam questões de pesquisa do tipo “Como” e “Por quê”; em situações nas quais o pesquisador possui baixo controle sobre os eventos; e quando o foco da investigação está em fenômenos contemporâneos, inseridos em algum contexto da vida real.

O levantamento de dados e as entrevistas exploratórias pertenceram à primeira parte da pesquisa, que subsidiou à investigação com informações e permitiu o mapeamento dos atores-chave do processo de formulação do programa.

A utilização das entrevistas semiestruturadas por pauta, como técnica de pesquisa, está alinhada à proposta por Gil (2008), que atribui à entrevista por pauta certo grau de estruturação, pois, é direcionada por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador explora, ao longo do seu curso, sendo que as pautas são ordenadas e guardam relação entre si.

As pautas empregadas são formuladas a partir do quadro analítico, desenvolvido com base no modelo de Múltiplas Dinâmicas, de Kingdon (1995); e do modelo de coalizão advocatória, de Sabatier e Jenkins Smith (1993).

Ressalta-se que a análise dos elementos ocorre mediante as categorias desenvolvidas por Sumiya (2015), em sua tese de doutorado, cujo objeto de pesquisa é o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), do Governo do Estado do Ceará. As definições utilizadas, neste estudo, são adaptadas para atender ao tema objeto da presente pesquisa.

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação seguida de um reagrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos (FRANCO, 2003, p. 51).

A adaptação entre o quadro analítico utilizado por Sumiya (2015) e o utilizado na pesquisa em tela, dá-se da seguinte maneira: a primeira, adota a situação do analfabetismo do Ceará como problema que embasa à elaboração do PAIC; já a segunda, adota como problema a situação da educação básica no Espírito Santo como o foco para a elaboração do Programa de Educação Integral.

Na tese mencionada, a autora utiliza, também, a abordagem do neoinstitucionalismo histórico, em virtude da longa duração do programa estudado. Como a política pública em análise na presente dissertação iniciou o processo de implementação recentemente, em 2015, percebeu-se que as categorias de análise com base na abordagem neoinstitucional seriam incoerentes e optou-se pela não utilização. O quadro analítico contendo as categorias de análise da pesquisa está presente no Quadro 1, que segue abaixo.

Quadro 1: Categorias de análise

(continua)

Categoria de Análise	Elemento	Definição	Origem
Dinâmica dos Problemas	Indicadores	Medidas quantitativas disponíveis por meio de estudos que retratam a situação da educação básica no Espírito Santo	Modelo de Múltiplas Dinâmicas de Kingdon
	Evento - foco, crises e símbolos	Situações que chamam a atenção das pessoas e contribuem para caracterizar a realidade da educação básica no Espírito Santo	
	Feedback das ações de governo	Informações (favoráveis ou desfavoráveis) recebidas pelos governantes e que reforçam a importância da atuação do governo em relação à educação básica	
	Experiência pessoal	Experiência prévia na área de educação dos empreendedores de políticas, que tem potencial para reforçar a percepção sobre o problema da educação básica no Espírito Santo	
Dinâmica da Política	Clima estadual	Situação que revela se a população está favorável à atuação do governo na questão da educação básica no Espírito Santo	Modelo de Múltiplas Dinâmicas de Kingdon
	Grupos de pressão	Grupos sociais (formalmente organizados ou não) com capacidade de influenciar as forças políticas de modo a reforçar a importância de uma ação em relação à situação da educação básica no Espírito Santo	
	Mudanças no governo	Mudanças na composição dos Poderes Executivo e Legislativo que tem a capacidade de alterar as prioridades na agenda do governo e, assim, contribuir para a entrada do tema na agenda governamental	
	Jurisdição	Disputas sobre a competência para atuar na questão da educação básica	
	Atores visíveis	Atores que recebem atenção da imprensa e do público em geral e que participaram do processo de mudança na agenda governamental	

Quadro 1: Categorias de análise

(conclusão)

Categoria de Análise	Elemento	Definição	Origem
Empreendedor de Políticas Públicas	Identificação e ocupação	Pessoas que investiram seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover a ideia da importância do tema, e o respectivo cargo ocupado à época	Modelo de Múltiplas Dinâmicas de Kingdon
	Atuação	Forma de atuação e estratégias utilizadas pelo empreendedor para colocar o tema em evidência. Compreende articulação com as diferentes instituições parceiras e com o próprio governo estadual	
	Janelas de oportunidades	Momento propício para a introdução do tema na agenda governamental, permitindo que seus defensores apresentem suas soluções	
Dinâmica das Políticas Públicas	Caldo primordial	Conjunto das propostas de políticas públicas no campo da educação básica no Estado do Espírito Santo	Modelo de Múltiplas Dinâmicas de Kingdon
	Sensibilização (softening up)	Processo de difusão da proposta do Programa Escola Viva para que o mesmo se torne conhecido e sensibilize o maior número de atores possíveis	
	Efeito multiplicador (bandwagon)	Processo que se segue à sensibilização e que consiste na ampliação do número de apoiadores do Programa	
	Comunidade de políticas públicas	Grupo de especialistas na temática da educação básica	
	Atores “invisíveis”	Atores que, em geral, não recebem atenção da imprensa e do público, mas que fazem parte da comunidade de políticas públicas e que foram responsáveis pela elaboração do Programa	
Crenças e Valores dos atores	Núcleo Profundo	Princípios normativos fundamentais	Coalizões Advocaórias de Sabatier e Jenkins Smith
	Núcleo da política pública	Posicionamentos fundamentais na política pública relativos às estratégias básicas para atingir os valores principais na área de educação	
	Aspectos secundários	Decisões instrumentais e busca de informações necessárias para implementar os aspectos centrais da política pública	
Aprendizado das políticas públicas	Informações e experiências	Mudanças de pensamento ou de comportamento, resultantes de uma experiência e ou nova informação, que se mostram relativamente duradouras e que está preocupada com a realização ou revisão dos objetivos de uma política pública	

Fonte: Elaboração da autora, com base em SUMIYA, A.L., 2015.

O roteiro desenvolvido, com base no Quadro 1, e que é utilizado nas entrevistas semiestruturadas é o seguinte:

1. Qual problema o Programa Escola Viva visou atacar e quais foram os principais indicadores utilizados para diagnosticá-lo?
2. Algum evento específico, crise ou resultado de outros Programas do governo contribuiu para a formulação do Programa?
3. Quais eram as informações recebidas pelos governantes e que reforçaram a importância da atuação do governo?
4. Quais pessoas investiram recursos (tempo, dinheiro, reputação) para promover o tema e qual a experiência em política educacional?
5. Como era o clima da sociedade capixaba e quais grupos sociais (formalmente organizados ou não) tinham a capacidade de influenciar à formação da agenda?
6. Quais atores receberam atenção da imprensa e do público, em geral, e que participaram do processo de formação da agenda governamental?
7. Qual a forma de atuação e de estratégias utilizadas pelo empreendedor da política para colocar o tema em evidência?
8. Qual foi o momento propício para a introdução do tema na agenda governamental e apresentação de soluções?
9. Existia uma agenda alternativa de política pública para a educação básica?
10. Como foi o processo de difusão da proposta do Programa Escola Viva e como foi a ampliação dos apoiadores do programa?
11. Quais especialistas e instituições, em educação básica e educação integral, foram envolvidos no processo de formulação do Programa?
12. Quais eram os fundamentos dos formuladores da política pública referente às estratégias básicas para atingir os principais valores na área de educação? Em suma, qual era a Teoria do Programa?
13. Quais os principais pontos da formulação do programa podem ser destacados e que não foram abordados?

Em relação à seleção dos entrevistados, destaca-se que esta se deu de forma intencional, em consonância com o proposto por Jannuzzi (2016). Na pesquisa qualitativo-exploratória, a profundidade analítica dos resultados acaba sendo definida, em boa medida, *a posteriori*, a partir de uma proposta inicial de sujeitos a

entrevistar, sendo essa questão fundamental nesse tipo de pesquisa, juntamente com a diversidade dos sujeitos ou das unidades de investigação.

Em abordagens qualitativas exploratórias, ou semiestruturadas de pesquisa, é costume utilizar amostras intencionais, em que os relatos e documentos a selecionar ou os sujeitos a entrevistar devem compor um conjunto diverso e rico de situações, de forma que ela é garantida em análises, consistentes e interessantes, da temática em foco.

A partir desse conceito, os sujeitos selecionados são os atores centrais, com conhecimento e atuação no programa, que fizeram parte da formulação da intervenção, ou que tiveram relação de protagonismo, em relação à participação social e política no tema. São atores escolhidos, a critério do pesquisador, a partir do mapeamento realizado por entrevistas exploratórias, material institucional e matérias veiculadas na mídia.

A proposta estendeu as entrevistas para as pessoas envolvidas no tema, tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo, como de grupos da sociedade. Faz-se isso, alçando subsidiar à análise com diferentes óticas.

Entende-se que, nas abordagens de pesquisa qualitativa, é importante haver a coleta de depoimentos, acompanhada de esforços analíticos concomitantes, de modo que o material empírico é verificado se está garantindo pluralidade de opiniões ou situações e não discursos muito regulares (JANNUZZI, 2016).

Diante do parâmetro, são selecionados os seguintes atores entrevistados:

Quadro 2: Atores entrevistados

Entrevistados	Data da entrevista
Gerente do Programa Escola Viva na Sedu, da época da Formulação	18/07/2018
Representante Instituto Sonho Grande	26/07/2018
Representante do Poder Legislativo - Deputado Estadual	01/08/2018
Professor da rede Escola Viva	01/08/2018
Representante Instituto de Corresponsabilidade pela Educação - ICE	13/08/2018
Representante da Organização Espírito Santo em Ação	17/08/2018
Gerente atual do Programa Escola Viva na Sedu	03/10/2018
Secretário de Educação do Espírito Santo	12/11/2018

Fonte: elaboração própria.

A partir do levantamento dos relatos, e quando foi perceptível que o conteúdo recolhido consistia em material diverso e plural, e as entrevistas só faziam repetir

aspectos anteriormente identificados, foi o momento de interromper o levantamento de campo ou “fechar a amostra por saturação” (JANNUZZI,2016).

Para corroborar com esse entendimento, cita-se Turato, Fontanella e Ricas (2008), cujo argumento é o de que a saturação pode ser definida como a suspensão de inclusão de novos participantes, quando as informações obtidas passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na obtenção de informações.

Para analisar as informações obtidas, utiliza-se a técnica de análise de conteúdo. O ponto de partida para a análise de conteúdo é a mensagem, que pode ser verbal, gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada (FRANCO, 2003). A análise e a interpretação dos conteúdos obtidos enquadram-se na condição dos passos a serem seguidos. Para o efetivo desenvolvimento, nesse processo, a contextualização deve ser considerada como um dos principais requisitos no sentido de garantir a relevância dos resultados (FRANCO, 2003).

Em consonância com Bardin (2007), o campo, o funcionamento e o objetivo da análise de conteúdo podem ser resumidos da seguinte maneira:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2007, p. 37).

Segundo a mesma autora, essa abordagem tem por finalidade efetuar deduções lógicas e justificadas referentes à origem das mensagens tomadas em consideração, sendo que o analista possui à sua disposição ou cria um jogo de operações analíticas adaptadas, à natureza do material e à questão que visa resolver.

A produção de inferências é que confere relevância teórica à análise do conteúdo, uma vez que implica, pelo menos, uma comparação, tendo em vista que um dado sobre o conteúdo de uma mensagem é sem sentido até que seja relacionado a outros dados, sendo o vínculo entre eles representado por alguma forma de teoria (FRANCO, 2003). Assim:

Se a descrição (a enumeração das características do texto, resumida após um tratamento inicial) é a primeira etapa necessária e se a interpretação (a significação concedida a essas características) é a última fase, a inferência

é o procedimento intermediário que vai permitir a passagem, explícita e controlada, da descrição à interpretação (FRANCO, 2003, p. 25).

Segundo Campos (2004), a análise de conteúdo não deve ser extremamente vinculada ao texto ou à técnica, com uso de formalismo excessivo que prejudique à criatividade e à capacidade intuitiva do pesquisador e nem tão subjetiva, levando-se a impor as suas próprias ideias ou valores, no qual o texto passe a funcionar, meramente, como confirmador dessas.

Silva, Gobbi e Simão (2005) indicam que, na análise do conteúdo, não há um esquema rígido de utilização. O cientista social, por conta disso, pode e deve utilizar a flexibilidade.

De acordo com Cavalcante, Calixto e Pinheiro (2014), na análise de conteúdo, como método, o foco está na análise do fenômeno em profundidade, elencando as subjetividades, suas relações, bem como interlocuções na malha social.

Ao interpretar as informações, é necessário estar atento ao marco teórico pertinente à investigação, pois é o que permite o embasamento e as perspectivas significativas para o estudo, dando sentido à interpretação, haja vista que a interpretação é feita no sentido de buscar o que se esconde sob a aparente realidade, o que significa, verdadeiramente, o discurso enunciado, o que querem dizer, em profundidade, certas afirmações, aparentemente superficiais (CÂMARA, 2013). Reiterando esse conceito, Flick (2009) afirma que a interpretação de dados é a essência da pesquisa qualitativa.

Por fim, a pesquisa foi realizada em algumas etapas, tendo sido iniciada pelo levantamento de documentos institucionais, material disponível no site da Secretaria de Educação e notícias veiculadas na mídia. Concomitantemente, algumas entrevistas exploratórias foram realizadas, sendo que a fase inicial foi de suma importância para o mapeamento dos atores entrevistados na fase seguinte.

Posteriormente, foram realizadas as entrevistas semiestruturadas, no período entre 18 de julho de 2018 e 12 de novembro de 2018, transcritos o conteúdo das entrevistas e interpretados, conforme categorização descrita no quadro 1.

4 INTERPRETAÇÃO E RESULTADOS

4.1 CONTEXTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E ANTECEDENTES

Nas avaliações de âmbito internacional, o Brasil apresenta, historicamente, desempenho educacional inferior à média dos demais países avaliados, como pode ser observado pelos últimos resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Na edição de 2015, a avaliação PISA aponta que entre os setenta países participantes, o Brasil fica em 59^a em leitura; 63^a em ciências; e 65^a em matemática. Vale ressaltar, que participam da avaliação 35 membros da OCDE e 35 países/economias parceiras (INEP, 2016b).

A nota média dos jovens brasileiros em ciências foi de 401 pontos, ao passo que, a média dos estudantes dos países da OCDE foi de 493. Em leitura, a média do Brasil foi de 407 e em matemática, de 377; já a nota média dos países da OCDE foi de 493 e 490 em leitura e matemática, respectivamente (INEP, 2016b).

A OCDE considera o nível 2 em proficiência como parâmetro necessário para que os jovens possam exercer, plenamente, a cidadania. No Brasil, a maioria dos estudantes estão abaixo deste nível seja em ciências (56,6%), em leitura (51%) ou em matemática (70,3%). (BRASIL,2016b).

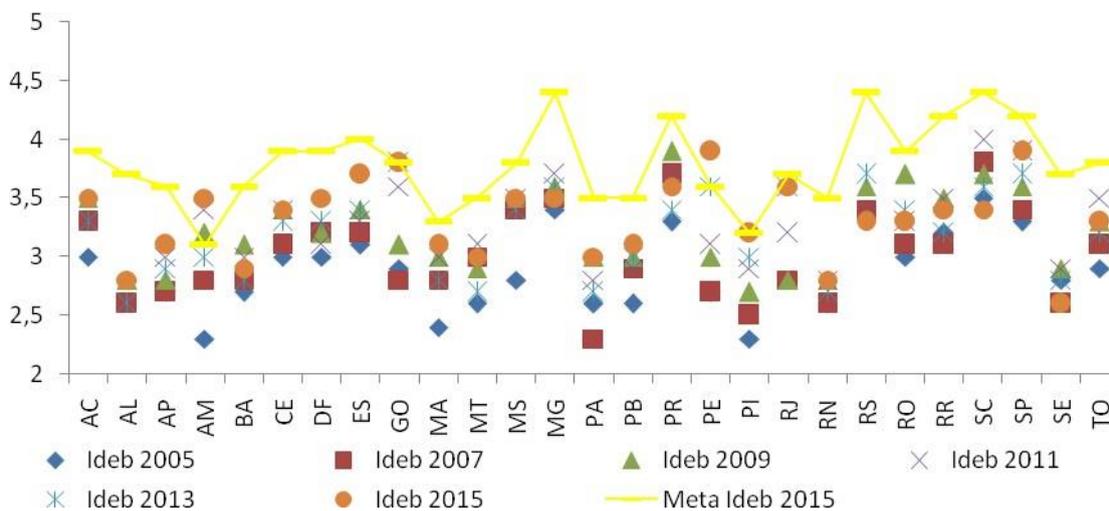
Além dos indicadores internacionais, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) inicia, em 2005, a mensuração do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O objetivo do IDEB é medir a qualidade do aprendizado do ensino básico no Brasil, sendo considerado uma boa *proxy* do desempenho dos alunos, equivalente aos testes internacionais (SOARES; CLEMENTE, 2013).

O índice calculado por escola, por rede e para o país, permite que se tenha a fixação de metas de desenvolvimento educacional de médio e curto prazo para cada instância avaliada, possibilitando maior visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais (BRASIL, 2007).

Em 2013 e 2015, o país obtêm - na avaliação do IDEB² para o ensino médio - a nota 3,7 em uma escala de 0 a 10 (INEP, 2017). Destaca-se que essa pontuação está distante da meta nacional de 5,2 pontos, estabelecida para ser alcançada até 2022, com base na média de países desenvolvidos.

A partir da evolução da avaliação do IDEB, entre o período de 2005 a 2015, muitos Estados não alcançaram a meta estabelecida para o ano de 2015, mesmo que alguns tenham apresentado, no ano de 2015, desempenho superior às avaliações anteriores (INEP, 2017).

Figura 4: Gráfico sobre a evolução IDEB Ensino Médio da Rede Pública Estadual

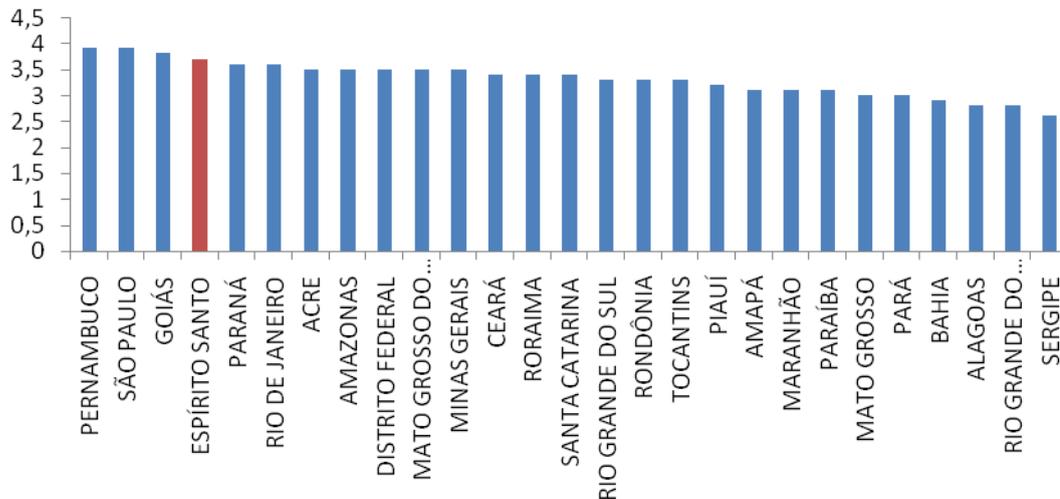


Fonte: INEP (2017), elaborado pela autora.

O Espírito Santo ocupa o quarto lugar entre os Estados no ranking da nota do IDEB para o ensino médio da rede pública, na avaliação de 2015. No entanto, não atinge a meta estabelecida de 4 pontos (INEP, 2017).

² Os dados divulgados do Ideb 2017 não foram considerados na pesquisa tendo em vista que a proposta foi demonstrar como estava o contexto do indicador na educação básica até 2015, ano em que o Escola Viva foi institucionalizado.

Figura 5: Gráfico do Ranking IDEB Ensino Médio da Rede Pública Estadual



Fonte: INEP (2017), elaborado pela autora.

Além da necessidade de aumentar o desempenho escolar, outro problema que pode ser destacado, na educação básica, é o índice de evasão. Conforme informado pelo Centro de Referência em Educação em Tempo Integral, a partir dos dados do Censo Escolar/INEP, entre 2014 e 2015, a taxa de evasão escolar, na rede pública, retoma à tendência de crescimento em todas as etapas da educação básica, após ter apresentado redução desde 2007 (MATUOKA, 2017).

De acordo com o Censo Escolar, dos alunos matriculados no 1º e 2º ano do Ensino Médio, 12,9% e 12,7%, respectivamente, evadem à escola. Para os alunos da 3ª série do ensino médio, a taxa de evasão é de 6,8%. Quando se considera todas as séries do ensino médio, a taxa de evasão fica em 11,2% e em 7,7%, quando considerado apenas o 9º ano do ensino fundamental (MATUOKA, 2017).

Nesse contexto, o governo federal propôs, em 2014, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, que determina: as diretrizes, as metas e as estratégias para a política educacional, no período de 2014 a 2024.

Entre as metas previstas no PNE, a seguinte meta foi contemplada: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos da educação básica.

Como desdobramento desse plano, os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem elaborar, ou adequar, os respectivos planos, com metas articuladas às metas nacionais (BRASIL, 2007).

Logo na apresentação do projeto pedagógico do Programa Escola Viva é possível perceber a influência da legislação federal na formulação do Programa, pois nele há a citação de que a intervenção nasce do contexto das políticas públicas para a educação básica, sendo a oferta de educação integral respaldada por importantes marcos legais.

Quadro 3: Marcos Legais

Constituição Federal de 1988:

- Art. 205: Educação como direito, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;
- Art. 3º: Concepção de ser humano e sociedade;
- Inciso VII do art. 206 e inciso II do art. 208: Núcleo animador de um movimento de expansão qualitativa;

Lei de Diretrizes e Bases da Educacional Nacional nº 9.394/96 (LDB):

- Caput do Art. 1º: formação de jovens autônomos, solidários e competentes;
- Art. 1º, § 2º: a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social;
- Art. 2º: concepção de ser humano e de sociedade;
- Art. 3º, inciso III; art. 15, inciso I; art. 61: fonte de inovação pedagógica em conteúdo, método e gestão, produção de material didático, tecnologia e aperfeiçoamento docente;
- Art. 3º, inciso IX : núcleo animador de um movimento de expansão qualitativa;
- Parágrafo Único do art. 25: regime de tempo integral para educadores e estudantes;
- Art.35 e seus incisos que estabelece o Ensino Médio como etapa final da educação básica e suas finalidades:
 - I. A consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;
 - II. A preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;
 - III. O aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
 - IV. A compreensão dos fundamentos científicos tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Resolução nº 2/CNE de 30 de janeiro de 2012, que define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

Resolução CEE Nº 3.777/2014 que fixa normas para a Educação no Sistema Estadual de Ensino no Estado do Espírito Santo, e dá outras providências.

Educação inclusiva como direito de todos os alunos (Constituição Federal, ênfase nos artigos: 205, 208, 213; LDB 9394/96- Ênfase no capítulo V; Estatuto da Criança e do Adolescente).

Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica (PNE 2014, Meta 6).

Fonte: elaboração da autora com base no Projeto Pedagógico do Programa Escola Viva (ESPÍRITO SANTO, [201?])

Em síntese, os marcos legais supracitados colaboram com o reforço da agenda do ensino integral no Brasil. Esse entendimento pode ser ratificado com a explanação dos entrevistados, como, por exemplo, pela pessoa que ocupava o cargo de gerente do programa quando ele foi formulado,

É uma meta, é uma política pública, já está na LDB, não é uma invenção de moda, tá lá na lei de diretrizes e bases da educação, tá na constituição federal, tá no plano nacional de educação, então assim, por que não implantar as escolas de tempo integral? (Entrevista realizada com a gerente do programa na Sedu, da época da formulação).

Enquanto a gerente atual do programa corrobora da seguinte maneira,

Existia uma diretriz nacional, que é o Plano Nacional de Educação, que foi elaborado para ser executado entre 2014 e 2024, que prevê a implantação da educação de tempo integral em pelo menos 50% das redes estaduais de ensino de todo país (Entrevista realizada com a gerente atual do programa).

É importante ressaltar que o secretário de educação, ao ser entrevistado, é enfático ao afirmar que o Plano Nacional de Educação apresenta como meta o atendimento do ensino integral, porém, não determina o modelo de escola,

Na verdade, você tem uma meta estabelecida lá no Plano Nacional, que a gente tem que cumprir, porque o Plano Nacional e o Plano Estadual de Educação são leis e têm metas estabelecidas, a gente tinha que fazer, lá não diz qual é o modelo de escola, fala em tempo integral, só fala em tempo, mas você pode fazer uma escola de tempo integral do tipo como as pessoas conhecem, com contraturno (Entrevista realizada com Secretário de Educação).

Conforme o material da Sedu, no Espírito Santo, uma iniciativa antecedente de implantação de ensino em tempo integral é o Programa Mais Tempo na Escola, proposto em 2006, pela Secretaria de Educação. A proposta desse programa alça à Educação Integral, com o foco no tempo integral, amplia-se, de forma gradativa, o tempo de permanência dos estudantes na escola. Sendo assim, nesse modelo, entende-se a ampliação da jornada escolar como uma forma de oportunizar e de dinamizar o currículo, atendendo ao estudante em suas necessidades educacionais, aumentando o aproveitamento escolar e habilitando o estudante para atingir, efetivamente, à aprendizagem (ESPÍRITO SANTO, 201?).

Diante desse cenário, o programa Escola Viva enquadra-se no debate das políticas públicas de educação integral e apresenta uma proposta de um novo paradigma escolar, por meio de processos de reformulações associadas à valorização da atividade ou à experiência na prática cotidiana. O programa, ainda,

está inserido como prioridade de ação do governo, no período de 2015-2018, com o propósito de avançar no debate de políticas públicas de Estado e apresenta como meta: implantar e qualificar o ensino médio de tempo integral, em turno único, em trinta escolas da rede pública estadual até 2018 (ESPÍRITO SANTO, 201?).

Assim, diante do arcabouço legal nacional, o Estado do Espírito Santo institui o plano estadual de educação, através da Lei nº 10.382, de 24 de junho de 2015, ratificando o propósito de oferecer educação integral nas escolas públicas, sendo também instituído o “Programa Escola Viva”, por meio da Lei Complementar nº 799, de 12 de junho de 2015 (ESPÍRITO SANTO, 2015a, [201?]).

4.2 VALORES E CRENÇAS DOS ATORES DO ESCOLA VIVA

O modelo analítico de Coalizão Advocatória expõe elementos para explicar mudanças nas políticas públicas a partir de coalizões que defendem suas convicções sobre determinada área, formadas pelos atores centrais que atuam na política pública. Já o modelo de múltiplas dinâmicas, identifica a participação desses atores e os divide em “visíveis” e “invisíveis”, bem como destaca a atuação dos empreendedores da política na formação da agenda.

Esta seção visa apresentar a compreensão do subsistema composto pelos atores envolvidos no tema da implantação do ensino integral na educação básica do Espírito Santo e suas ações a partir das convicções formadas sobre a temática.

4.2.1 Atores envolvidos e a formação de uma Coalizão em prol do tema

Ao longo da pesquisa, é possível perceber a formação de uma coalizão no Estado em prol da implantação do programa. Entre os atores envolvidos, pode-se destacar o papel do Espírito Santo em Ação como entidade que investe recursos, ou seja, disponibilidade de tempo, dinheiro e energia para promover a ideia da importância do tema, no Estado.

A instituição nasce, em 2003, da iniciativa de um grupo de empresários capixabas com base em um modelo inspirado em organizações dos Estados do Ceará e de Santa Catarina. Porém, é compreendido, pela organização, como inédito no Brasil. O objetivo inicial é desenvolver, de forma voluntária, projetos para apoiar

iniciativas da gestão pública, com o propósito de tornar as ações mais efetivas em benefício da sociedade capixaba³.

Como disposto no site institucional da entidade, a mesma é reconhecida como uma entidade de capacitação diferenciada para articular com agentes públicos e privados, sendo o trabalho estruturado a partir dos seguintes eixos: social, por meio dos projetos de educação; econômico, através das ações que remetem à gestão pública eficiente; e institucional, por intermédio da formação de lideranças.

A participação da entidade é central, na formulação do programa, sendo destacada pelos entrevistados e apontada no material institucional da Sedu. Como exemplo, no caderno de formação⁴, material didático destinado às equipes escolares das unidades do programa, consta a declaração assinada pelo secretário de educação afirmando que a “Escola da Escolha”, denominada no Espírito Santo “Escola Viva”, chega à rede pública estadual com o compromisso de atuar na construção de uma sociedade melhor e mais justa, em parceria com a organização não governamental Espírito Santo em Ação (ICE, 2015a).

O representante da entidade entrevistado afirma que ingressou no Espírito Santo em Ação, em 2008, desde então, começou a atuar no eixo educacional. Afirma que quando inicia sua atuação na entidade não detinha conhecimentos na área de educação básica. Assim, inicialmente, como forma de subsidiar o trabalho desenvolvido, realiza um diagnóstico da educação a partir de *workshops*, oficinas de trabalho e, por meio da contratação de especialistas da área.

O entrevistado complementa que, diante do diagnóstico inicial, integrantes da entidade começaram a visitar vários modelos considerados inovadores de ensino e um deles é o modelo proposto pelo Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE), em Pernambuco, que, à época, tinha 5 (cinco) escolas implantadas em 4 (quatro) anos de projeto.⁵

Primeiramente, ele relata que os membros da entidade, ao ver a proposta, julgam que o modelo não possui potencialidade de alcance de escala de uma

³ Informação que consta no site institucional <<http://es-acao.org.br/conheca/?active=teste>>. Acesso em: 26 de jan. de 2019.

⁴ Informação que consta no material institucional fornecido pela Secretaria de Educação à pesquisadora.

⁵ Entrevista concedida pelo representante da Entidade Espírito Santo em Ação.

política pública para atingir toda a rede de ensino. Diante disso, continuam a procura por modelos de políticas na área de educação básica.

Não, isso aqui não dá para transformar em política pública. Você fazer uma escola bem feita é a coisa mais fácil do mundo, todo mundo já sabe o que tem que fazer, o difícil é fazer 400, uma rede inteira, né? (Entrevista realizada com Representante do Espírito Santo em Ação).

No ano de 2013, eles tomam conhecimento de uma reportagem veiculada sobre o modelo do ICE que, naquele ano, atinge 100 (cem) unidades. Após esse fato, um grupo capitaneado pelo Espírito Santo em Ação visita o modelo em Pernambuco, incluindo outro ator central da formação da agenda e que, futuramente assume como secretário de educação do ES, na fase de implantação do programa. Contudo, naquele momento, responde como assessor de um senador capixaba.

Aí, esse tempo foi passando, chegou em 2013 saiu uma reportagem sobre Pernambuco, na Veja ou na Exame, não sei, falando do ICE, de novo, que já estava lá com mais de 100 escolas. Opa, se é 100 escolas, aquilo lá deu escala. Pegamos e fomos lá em Pernambuco, de novo. Quando nós chegamos em Pernambuco para fazer a visita, fomos eu, “X”, que hoje é presidente do Espírito Santo em ação, “Y”, na época ele não era secretário ainda, ele estava como assessor do “Z” no Senado, e “W”, fomos nós quatro fazermos a visita e conhecer o projeto de dentro (Entrevista realizada com Representante do Espírito Santo em Ação).⁶

Conforme reportado pelo entrevistado, em 2013, a rede pública estadual de Pernambuco é composta por cerca de 700 escolas, é percebido, naquela época, diante da menor estrutura administrativa do ES, que o modelo do ICE atende às expectativas do grupo.

Precisamente, em Pernambuco, o modelo naquele momento estava implantado no ensino médio. Além de Pernambuco, o grupo visita, também, escolas no Rio de Janeiro (RJ), as quais implantaram o ensino integral no ensino fundamental. Ele relata o exemplo de uma escola pública, localizada em uma região vulnerável do RJ, que após 3 (três) anos de implantação do ensino integral alcança o primeiro lugar do IDEB, no Estado.

O representante da entidade Espírito Santo em Ação visita, também, escolas em São Paulo e destaca que em uma unidade pertencente a uma comunidade carente, antes da implantação do modelo havia uma viatura da polícia instalada no

⁶ As letras “X”, “Y”, “Z” e “W” foram utilizadas em substituição aos nomes informados pelo entrevistado.

pátio da escola e ela era cercada rigorosamente. Posteriormente, já com o programa implantado, a realidade da unidade escolar é transformada radicalmente, sendo que as cercas são retiradas e a escola passa a ser aberta para a comunidade nos finais de semana.

Reiterando esse entendimento, o secretário de educação expôs da seguinte forma:

Pernambuco tem mais de 50% das escolas hoje nesse modelo e isso é uma coisa relevante porque em 2007 eles tinham 1 escola e agora tem 400, então a gente viu em 2014 que o modelo era replicável, que poderia fazer em rede, que é disso que se trata, nós temos uma rede de 280 escolas, não posso fazer uma, tenho que ter uma metodologia que eu possa replicar (Entrevista realizada com o Secretário de Educação).

Por conseguinte, com a definição por parte do Espírito Santo em Ação de que o modelo é exitoso, a decisão passa a ser em torno de como seria a forma de instrumentalizar a aquisição do modelo, tendo em vista a burocracia do setor público.⁷

Aí voltei pra cá e falei “Pessoal, é só fazer”. Só que o estado tem um monte de problema, o estado não consegue comprar (Entrevista realizada com Representante do Espírito Santo em Ação).

Como reportado pelo representante da entidade, o próprio modelo, em sua essência, possui o que chamam de “fatores críticos de sucesso”, os quais precisam ser identificados em momento anterior à implantação,

Porque o modelo tem um negócio chamado “fatores críticos de sucesso”, se aqueles fatores não estiverem não adianta implementar o projeto que ele não vai pra frente (Entrevista realizada com Representante do Espírito Santo em Ação).

Pelo que o entrevistado relata, esses fatores são: o comportamento do executivo (prefeito ou governador); o comportamento da secretaria de educação, da diretoria da escola, dos professores e de toda a comunidade escolar; a necessidade de que todos os membros da comunidade escolar sejam de tempo integral; e a necessidade de institucionalizar a política pública por lei, visando garantir a continuidade. Nesse sentido, a primeira tentativa do grupo é implantá-la na Prefeitura Municipal de Vitória/ES.

⁷ Entrevista concedida pelo Representante do Espírito Santo em Ação.

Na campanha para o governo do estado em 2014, a entidade apresenta o modelo aos dois candidatos favoritos ao pleito: Renato Casagrande e Paulo Hartung.

O Paulo botou na campanha e o Renato deixou para se ele ganhasse a eleição, um ano depois ele implementaria. O Paulo ganhou, ganhou e já chegou e falou assim “Quero começar em fevereiro as escolas”, falei “Calma, não dá para ser assim, não tem tempo hábil de você treinar todo mundo para fazer direito” (Entrevista realizada com Representante do Espírito Santo em Ação).

Corroborando com o entendimento de que a política, apresentada ao governador, tem como expectativa atender ao ensino médio, segue a fala do secretário de educação:

Nós decidimos, já na campanha eleitoral, um dia nós sentamos com o governador para discutir com ele uma metodologia que nos parecia mais madura, mais adequada para uma escola de tempo integral, porque vendo a sociedade como é, tão desigual, sobretudo aquela parcela que vem para as escolas do estado, que são as famílias de menor renda, a gente pensou assim “olha, a gente precisa estruturar uma rede de escolas de ensino médio com currículo diferenciado, de tempo integral, para os meninos poderem aprender mais (Entrevista realizada com o Secretário de educação).

Ratificando o entendimento de que, no ES, a implantação do ensino integral, na educação básica, é em parceria com o Espírito Santo em Ação, segue a fala da representante do ICE entrevistada,

Aqui a gente começou com o Espírito Santo em Ação, que era o agente financiador, uma coisa importante dizer que quando a gente considera a implantação, o ICE, o instituto faz a transferência de uma tecnologia social, o ICE não movimento verba pública, então a gente não trabalha com o uso de verbas públicas, então o primeiro financiamento aqui era do Espírito Santo em Ação, depois surgiu a portaria MEC, então quando surgiu a portaria MEC o próprio ministério passou a fazer o financiamento do programa, no estado do Espírito Santo esses são os dois entes financiadores e o próprio estado que também injeta recursos (Entrevista realizada com Representante do ICE).

Segundo o secretário de educação, o ICE detêm a metodologia pedagógica e a disponibiliza para a Sedu. Além disso, fornece os treinamentos e mantêm uma equipe técnica no ES, acompanhando a implantação.

Do ponto de vista da gestão, o secretário relata que o programa Escola Viva trabalha com o ciclo PDCA, pois a equipe da escola planeja, executa, monitora -em parceria com o ICE-, avalia o conhecimento dos alunos e das equipes. Completa, ainda, que o tempo de implantação até uma escola se estabilizar é de 3 (três) anos,

para que, no quarto ano, a escola esteja pronta com toda a metodologia. Conforme o secretário ressalta ao ser entrevistado,

O acordo é assim, é um acordo de cooperação técnica, que não envolve cifras financeiras, sendo que tudo que é obra da escola, equipamento da escola, material de laboratório, formação de professores, enfim, um conjunto de coisas que o custo é nosso, a diretora é uma professora nossa, o coordenador pedagógico, todo o pessoal que está na escola é servidor público, efetivo ou temporário e todo o custo da escola, da estrutura da escola, é da Sedu. O ICE, com apoio do Espírito Santo em Ação e do Instituto Sonho Grande, o apoio do Espírito Santo em Ação e do Instituto Sonho Grande é dinheiro, eles aportam dinheiro ao ICE, todo o custo que o ICE tem para manter pessoal aqui, fazer formação e tal, são eles que pagam, então nosso convênio é puramente de cooperação técnica, Sedu, ICE, Espírito Santo em Ação e Instituto Sonho Grande. O Espírito Santo em Ação representando sete empresas capixabas que aportam recursos, então essa que é a modelagem (Entrevista realizada com o Secretário de educação).

Segundo o projeto pedagógico do programa, o ciclo PDCA é composto por planejar, executar, avaliar e ajustar. Pode-se dizer que constitui-se como uma ferramenta para acompanhamento e detecção dos ajustes necessários e pode ser aplicado tanto em processos administrativos, quanto em pedagógicos, não importando a área, pois, o conceito da melhoria contínua pode e deve permear toda a escola (ESPÍRITO SANTO, 201?).

De acordo com o exposto pela representante do ICE entrevistada, o modelo do ICE nasce em Recife/PE, no início dos anos 2000, de um acaso que vira um caso e se torna uma causa. Um ex- aluno, que, na época, é um homem bem sucedido, depois de uma visita casual a sua antiga escola, o Ginásio Pernambucano, fica sensibilizado com o estado de abandono da escola e decide apoiar o resgate do padrão de excelência que um dia foi a escola. Ao refletir sobre a situação, esse ex- aluno conclui que não basta reformar fisicamente a escola, precisava ir além.

O caso qual era? Repensar a educação com a perspectiva de vincular o jovem com a escola, isso virou uma causa que é a causa da juventude brasileira, a ideia de que esse jovem que vai para a escola ele precisa ter um projeto de vida, um projeto de vida que o movimento no mundo (Entrevista realizada com representante do ICE).

A representante do ICE complementa e relata que esse ex-aluno, em prol dessa “causa”, forma uma equipe de especialistas, encabeçada por Antonio Carlos Gomes da Costa, pedagogo mineiro, e Bruno da Silveira, advogado carioca envolvido na causa da juventude, para pensar um modelo de escola.

A partir disso, propõe um projeto de escola pautado em princípios pedagógicos e de gestão, que devem alinhar todas as ações e as atitudes de todos na escola. Ainda, é desenvolvido um conjunto de metodologia da parte diversificada do currículo, articulada, juntamente, com a base nacional comum e baseada, também, no fato de que toda a vivência na escola deve permitir que o aluno construa uma postura autônoma, solidária e competente.⁸

O modelo da “Escola da Escolha”, adotado pelo Instituto, gera mudanças profundas em termos de conteúdo, método e gestão, com fundamentos de uma escola inclusiva, que visa garantir educação de qualidade para todos, direcionada à comunidade e à parceria dos pais, que atuam de forma a atingir altos padrões de desempenho.

A reflexão sobre os problemas identificados no sistema educacional leva à convicção de que há uma tarefa a ser cumprida e uma oportunidade: ressignificar a instituição pública escolar através da revitalização física e da concepção de um novo reordenamento político, institucional e pedagógico, bem como apresentar essa ação como uma ação inscrita na causa da educação nacional (ICE, 2015a).

Assim, a experiência de Pernambuco nasce com a concepção e a implantação de um modelo de escola, inspirado e orientado por essa causa, com a abertura do poder público, da sociedade civil e da iniciativa privada à perspectiva de construir uma nova equação de corresponsabilidade. O modelo de escola consolida-se como política pública disseminada para a rede estadual de ensino, de Pernambuco. Inicia-se, assim, o processo de expansão do modelo com a presença do ICE, em parceria com outras instituições e secretarias de educação, apoiando à implantação nos segmentos de ensino médio e nos anos finais do ensino fundamental (ICE, 2015a).

É importante ressaltar que o projeto pedagógico do programa “Escola Viva”, no Espírito Santo, também cita a causa da juventude como motivação-base e que, para atuar de forma efetiva na proposta e na implantação da escola em turno único, inspirado e orientado pelo paradigma da educação em tempo integral, também é construída uma nova equação de corresponsabilidade entre o poder público, a sociedade civil e os demais segmentos (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

⁸ Entrevista concedida pela representante do ICE.

A participação do ICE, na formulação do programa Escola Viva, é central, sendo que os modelos de gestão e pedagógico, utilizados no ES, são desenvolvidos pela instituição.

A formulação do material institucional do programa, no ES, é elaborada pelo instituto, ele participa, diretamente, da formulação e da implantação. Em consonância com esse entendimento, segue a citação da declaração do secretário de educação que compõe a abertura do material institucional:

Os “Cadernos de Formação da Escola da Escolha” foram concebidos e elaborados pelo Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), parceiro da Secretaria de Estado da Educação (Sedu) na implantação de políticas públicas de educação em tempo integral. O ICE é uma organização não governamental, sem fins econômicos, fundada no Recife e que implanta, há mais de dez anos, um modelo de escola em tempo integral – a Escola da Escolha – em que todos os esforços convergem para o desenvolvimento do Projeto de Vida do Jovem (ICE, 2015a, p.02).

Como forma de implementar os aspectos centrais da política pública, o instrumento firmado entre o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Educação, e o Espírito Santo em ação, é um Termo de Cooperação Técnica nº 012/2015, publicado no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, em 18/06/2015, cujo objeto é

[...]firmar cooperação técnica para a formalização da parceria entre a Secretaria de Estado da Educação e o Movimento Empresarial do Espírito Santo para viabilizar o desenvolvimento de um modelo pedagógico e de gestão, doravante denominado Programa de Escolas Estaduais de Ensino Médio em Turno Único. (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 12-13)

No que tange ao grupo de atores que investem recursos financeiros, disponibilidade de tempo, capacitação e reputação no Programa eles são citados, pelo representante do Espírito Santo em Ação, da seguinte forma:

Um grupo significativo de pessoas, né, não dá para nominar todo mundo, mas nos últimos quatro anos eu tenho gasto o meu tempo, de 30 a 40% do meu dia envolvido com isso e como voluntário.ok? Além disso, as minhas empresas financiaram. Os financiadores do projeto chamam: Fucape, Águia Branca, Vale do Rio Doce, Arcelor Mittal, Siccob, Garoto, Samarco, Sonho Grande e Natura (Entrevista realizada com Representante do Espírito Santo em Ação).

Conforme a entrevista feita com o representante do Instituto Sonho Grande, a organização surge, em 2015, e a sua principal temática é atuar em prol das políticas de educação, com o foco no ensino médio em tempo integral.

A partir da definição da agenda do Instituto, são firmadas algumas parcerias, como a ocorrida com o ICE e com o Instituto Natura, sendo que os dois parceiros já atuam em projetos semelhantes de implantação do ensino integral em outros Estados.

Precisamente, no Escola Viva, o Instituto Sonho Grande inicia a sua participação no final de 2015, aportando, financeiramente, recursos e colaborando tecnicamente com o programa. Ressalta-se que quando o apoio é firmado, o programa já está em andamento, momento também que a Samarco interrompe o patrocínio, devido à crise ocasionada, em decorrência do rompimento da barragem de Fundão/MG. O representante do Instituto relata que a decisão de financiar o programa ocorre pela concepção pedagógica do Instituto e que o projeto fazia sentido.

Diante do contexto de formulação do Programa e pela atuação dos atores mapeados, no Espírito Santo, entende-se que a convicção básica dos atores envolvidos foi a visão de elevar o nível da qualidade e da aprendizagem na rede pública, por meio da implantação do ensino integral.

Figura 6: Crença e atores que formaram o sistema em que o Programa Escola Viva foi formulado



Fonte: elaboração própria

4.2.2 Formulação do Desenho do Programa

De acordo com o material institucional, a revitalização da educação do ensino médio, proposta pelo ICE, dá-se por meio de duas estruturas: a primeira é a

estrutura física e; a outra estrutura é a pedagógica. Repensa-se a criação de uma nova escola pública de ensino médio, que considera a “universalização” e a “qualidade”. Assim, os modelos pedagógicos e de gestão são formulados para: a resolução da equação “universalização” x “qualidade”; a criação de uma pedagogia eficaz associada à gestão, visando resultados verificáveis e sustentáveis (ICE, 2015a).

A partir dessa perspectiva, o ICE define um marco lógico e sistêmico, ancorado em demandas reais de soluções concretas de educação. Esse marco nasce de um diagnóstico situacional, seguido do levantamento de evidências, alcançando um conjunto de constatações que apoiam à construção da proposição. (ICE, 2015a).

No projeto pedagógico do Escola Viva é citado que o programa nasce com a crença e com o olhar prospectivo para os avanços em termos de: acesso, permanência e qualidade na educação. Para a criação de uma nova escola pública de ensino médio, é fundamental que haja as duas premissas, anteriormente citadas, que são: a “universalização” e a “qualidade”.

A compreensão da educação integral assumida, sobrepõe a, somente, um maior tempo de permanência na escola, uma vez que considera a multidimensionalidade do ser de forma integrada, ou seja, reconhece que o desenvolvimento pleno do indivíduo só é possível quando são observadas as diferentes dimensões: física, afetiva, cognitiva, socioemocional e ética (ESPÍRITO SANTO, 201?):

Uma escola de tempo integral implica considerar a questão da variável tempo — a ampliação da jornada escolar — e a variável espaço — colocada aqui como o próprio espaço da escola, como o continente dessa extensão de tempo. Variáveis essas que estão longe de se constituírem neutras. Os lugares e os tempos são determinados e determinam uns ou outros modos de ensino e de aprendizagem. Em suma, o espaço e o tempo escolares não só conformam o clima e a cultura das instituições educativas, mas também educam (ESPÍRITO SANTO, 201?, p.15).

No que tange à qualidade da educação e o desafio da equidade, a justificativa do programa mostra que as escolas que atendem a estudantes de menor nível socioeconômico têm os piores resultados de desempenho. Além disso, as condições de infraestrutura e de complexidade da escola, também, relaciona-se com os indicadores de desempenho.

O foco do programa Escola Viva, no ensino médio, considera o fato dessa etapa de ensino concentrar os piores indicadores de aprendizagem e de abandono, bem como é uma oportunidade para estimular os jovens na continuidade dos seus estudos. Desse modo, o programa procura: ampliar as condições favoráveis de aprendizagem, promover a sua formação pessoal e social, ressignificar ou construir seu Projeto de Vida (ESPÍRITO SANTO, [2015?]).

Em relação à base conceitual que fundamenta o programa, é proposto que, ao final da educação básica, o jovem deve ter formulado um “Projeto de Vida” como sendo a expressão da visão dele em relação ao seu futuro. Nesse projeto, o estudante deve, ainda, definir os caminhos que deseja percorrer para realizá-lo em curto, médio e longo prazo. (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

Desse modo, o programa apresenta três eixos formativos dos estudantes, que são: formação acadêmica; formação para a vida; e formação para o desenvolvimento das competências do século XXI. Vale ressaltar que a centralidade do modelo está no jovem e no seu “Projeto de Vida” (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

De acordo com o projeto pedagógico do Programa, dentre os objetivos do debate sobre a educação em tempo integral estão as diretrizes de repensar a prática pedagógica e a organização curricular; e redimensionar o tempo e os espaços escolares. Essas diretrizes são formuladas almejando estabelecer uma política educacional voltada à ampliação de oportunidades de aprendizagens (ESPÍRITO SANTO, [201?]). Isso posto, o objetivo geral do programa é,

[...] criar oportunidade aos jovens, a partir de uma educação integral em tempo integral, de uma formação plena, com desenvolvimento de práticas e vivências a partir de um currículo diferenciado, de forma a promover sujeitos autônomos, solidários e competentes (ESPÍRITO SANTO, [201?], p.04).

Para alcançar o objetivo geral são desenvolvidos os seguintes objetivos específicos: i) instituir política pública de educação em tempo integral, por meio de escolas em turno único; ii) promover ao estudante conhecimentos, práticas e vivências contextualizadas que aprimorem a aprendizagem, assegurando o pleno domínio do conhecimento a ser desenvolvido na educação básica; iii) desenvolver um conjunto pleno de competências cognitivas, bem como um conjunto de outras competências essenciais nos domínios da emoção e da natureza social; iv) construir uma nova identidade de escola incrementando os tempos e os espaços escolares, as dimensões curriculares, a metodologia e a prática pedagógica; v) contribuir para a

redução do índice de abandono e aumentar a aprovação dos estudantes no ensino médio da rede pública estadual; e vi) contribuir para minimizar os riscos de vulnerabilidade social (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

O Programa Escola Viva opera por meio de uma estratégia fundamental que se caracteriza pela ampliação do tempo de permanência de toda a comunidade escolar, equipes de gestão, professores, corpo técnico-administrativo e os estudantes. Mesmo sendo uma estratégia essencial, a modificação do tempo de permanência de todos na escola é um mecanismo para viabilizar o Programa. Esse é um aspecto importante, pois se trata de compreender que o ponto de partida é a concepção dos princípios e premissas do Programa que se materializa na prática pedagógica por meio do currículo e de estratégias diferenciadas e definidas para a sua operacionalização (ESPÍRITO SANTO, [201?], p.20).

Assim, como explanado pela representante do ICE, o ideal formativo está fundamentado em quatro princípios educativos: o protagonismo, os quatro pilares da educação, a pedagogia da presença e a educação interdimensional.

O protagonismo é pensado pelo alinhamento à perspectiva de educação, quanto à formação do jovem idealizado ao final da educação básica. Apresenta-se, ainda, para além de princípio educativo e se materializa, na escola, por meio de um conjunto de práticas e vivências (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

Os quatro pilares da educação são conceitos fundamentais, baseados no Relatório para a UNESCO, da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI. As aprendizagens fundamentais para que uma pessoa possa se desenvolver plenamente são as seguintes: aprender a conhecer, essa aprendizagem está associada a buscar novas informações e aprender a selecionar o que é relevante e o que os ajuda a responder seus questionamentos; aprender a fazer, está presente quando os estudantes são envolvidos em processos que conduzem a resultados com a prática cooperativa para a geração de resultados comuns; aprender a conviver, está presente quando as diferenças são tratadas como oportunidades para aprender e a compartilhar outras formas de pensar, de sentir e de atuar; e aprender a ser, volta-se para quando os estudantes são estimulados a desenvolver a capacidade de reflexão e reconhecimento da existência do outro, de autocontrole, respondendo por aquilo que escolhe e aprender a deliberar entre alternativas (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

A pedagogia da presença é um princípio notável nas ações de toda a equipe escolar, através de atitudes participativas e afirmativas, materializa-se por meio do

estabelecimento de vínculos de consideração, afeto, respeito e reciprocidade entre os estudantes e os educadores. (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

Em suma, essa pedagogia é o fundamento da relação entre quem educa e quem é educado, ela traduz a capacidade do educador de se fazer presente na vida do educando, satisfazendo uma necessidade vital do processo de formação humana (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

O jovem precisa olhar para você e dizer que ele quer ser você, não porque ele quer ser contador, mas porque você tem um conjunto de forma de ser no mundo que o inspira, então como os educadores se colocam, qual a postura que eles tem, como eles se movimentam é algo muito importante nesse modelo, mesmo porque os meninos passam o dia inteiro na escola e os educadores também, não dá pra ser um clima que não favoreça isso (Entrevista realizada com Representante do ICE).

Em relação à pedagogia da presença, um professor entrevistado acrescenta que cada aluno possui um tutor, que o acompanha na elaboração do Projeto de Vida e no desenvolvimento escolar.

Todo aluno tem um tutor e são eles que escolhem, a gente faz uma feira e os alunos escolhem um tutor, por simpatia, indicação do colega, mas tem que ter (Entrevista realizada com professor da rede de escola em turno único).

Posta a pedagogia da presença, a educação interdimensional, presente no projeto, consiste na necessidade de conceber e tratar a educação, na sua dimensão mais ampla. Em outras palavras, a educação deve contribuir para o desenvolvimento total da pessoa, tendo em vista que todo ser humano deve ser preparado, em especial, pela educação que recebe na juventude, para elaborar pensamentos autônomos e críticos, bem como para formular seus próprios juízos de valor (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

No que tange ao currículo, no âmbito do programa, ele é configurado pela Base Nacional Comum e ocorre por meio de procedimentos teórico-metodológicos que favorecem à vivência de atividades dinâmicas, contextualizadas e significativas nos diversos campos. Além disso, exerce o papel de agente articulador entre o mundo acadêmico, as práticas sociais e a realização dos “Projetos de Vida” dos estudantes. (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

Segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais do ensino médio, a organização curricular contempla uma base nacional comum, sendo composta por quatro áreas de conhecimento: linguagem, matemática, ciências da natureza e ciências humanas.

O currículo do programa conta com uma parte diversificada que leva em consideração a identidade local, apresentada em cada sistema educacional que integrada à base comum. Dessa maneira, alça favorecer o pleno desenvolvimento do estudante. (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

Diante dessa exposição, esclarecemos que o que muda na organização curricular de uma escola de Tempo Único é sua possibilidade integradora de articulação entre conteúdos, metodologia e gestão, associados com o trabalho, a cultura, a ciência e a tecnologia, tendo como eixo principal a construção de um Projeto de Vida para os estudantes com o direito de desenvolverem suas potencialidades, sua potência de ser (ESPÍRITO SANTO, [201?], p.28).

Quadro 4: Principais aspectos da Organização do Currículo da Escola de Tempo Único

AMPARO LEGAL: LEI Nº 9.394/96, RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº2/2012 E RESOLUÇÃO CEE/ES Nº 3777/2014	BASE NACIONAL COMUM	ÁREAS DE CONHECIMENTO	COMPONENTES CURRICULARES		
		ÁREA DE LINGUAGENS	Língua Portuguesa Educação Física Arte		
		ÁREA DE CIÊNCIAS DA NATUREZA	Física com práticas experimentais Química com práticas experimentais Biologia com práticas experimentais		
		ÁREA DE MATEMÁTICA	Matemática com práticas experimentais		
		ÁREA DE CIÊNCIAS HUMANAS	História Geografia Sociologia Filosofia		
		PARTE DIVERSIFICADA		Língua Estrangeira Moderna (Inglês) Língua Espanhola Projeto de Vida	
			Componentes Integradores	Vivências e Práticas em Protagonismo Aprofundamento de Estudos (Preparação Acadêmica/Mundo do Trabalho) Estudo Orientado Disciplina Eletiva (escolha da escola)	
			TOTAL: 45 AULAS SEMANAIS		

Fonte: (ESPÍRITO SANTO, [201?], p.30).

Em consonância com o relato da representante do ICE, o Instituto possui um modelo de governança formado por uma agenda de fluxo de informações sobre os pontos positivos, os críticos e os que precisam de mudanças para que o programa atinja aos resultados, formada a partir das unidades escolares, passando pela

equipe de implantação e escalonada até os níveis de decisão mais elevados, como o de secretário de educação e o de governador.

O modelo de gestão aplicado às unidades de tempo único é o orientado pelo ICE e denominado à tecnologia de gestão educacional (TGE), definida como a arte de integrar tecnologias específicas e educar pessoas. O modelo, associado ao modelo pedagógico, constitui o organismo que torna possível transformar a visão e a missão da escola em efetiva ação, no intuito de criar um ambiente educacional no qual todos, gestores e educadores, sintam-se estimulados a aprender e a colocar em prática seus conhecimentos a serviço do estudante e de seu Projeto de Vida (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

Através do modelo TGE, a escola elabora o plano de ação, já o estudante desenvolve o seu Projeto de Vida. Com isso, estudantes, educadores e gestores utilizam o mesmo instrumento para: planejar, definir metas, gerenciar suas atividades e avaliar os seus resultados. O modelo de gestão incorpora dois princípios essenciais: o ciclo virtuoso e a educação pelo trabalho (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

O chamado círculo virtuoso evidencia as relações existentes entre gestão pública, escola/estudante, investidores sociais (parceiros) e comunidade. Além disso, deixa explícito como essas relações se retroalimentam via um sistema de comunicação.

Espera-se, como resultado, que os estudantes impactem, positivamente, às comunidades em que estão inseridos. O impacto desejado volta-se aos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais. Além disso, almeja-se que: os investidores (parceiros do programa) interajam e percebam, ao longo do tempo, os benefícios socioeducacionais originados da replicabilidade do modelo em demais escolas; a escola e a comunidade estabeleçam um processo progressivo de aproximação, formando um elo entre pais e educandos; a gestão pública maximize seus investimentos sociais, empregando, de maneira eficaz, os recursos da sociedade (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

O Plano de Ação da escola é o instrumento estratégico da unidade escolar, ele norteia a equipe na busca de resultados comuns, estabelece as prioridades e as estratégias na busca do ensino de qualidade. Na sua elaboração, o gestor da unidade se posiciona como líder de sua equipe e fornece orientação do trabalho

futuro. Toda equipe escolar participa desse momento, com o propósito de gerar uma atitude de corresponsabilidade pelas metas a serem pactuadas (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

Figura 7: Estrutura do Modelo de Gestão e Pedagógico



Fonte: ICE (2015b, p.07). Cadernos de Formação Escola Viva – Modelo Pedagógico Princípios Educativos.

Diante da proposta do programa, em termos de uma política pública de educação com foco na educação integral, percebe-se que a ideia incorpora uma oferta maior de oportunidades complementares de formação e diversificação curricular. Ressalta-se, em consonância com o projeto pedagógico, que a proposta pretende ir além do aumento quantitativo de horas, uma vez que todo o período escolar é compreendido como uma oportunidade para que os conteúdos propostos possam ser ressignificados, revestidos de caráter exploratório, vivencial e protagonizados por todos os envolvidos na relação de ensino-aprendizagem (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

Espera-se que uma Escola em Turno Único deva ser reconhecida como um espaço de construção de um tempo e espaço democráticos. Para isso, é certo que ela, primeiramente, deve apresentar condições adequadas, tanto físicas como organizacionais para funcionar. É preciso que algumas dessas condições existam a priori, como um corpo docente, salas e mobiliário adequados ao número de estudantes, salas de aula, salas temáticas, de informática, laboratórios de ciências, biblioteca e que seu caráter de funcionalidade seja uma consequência das relações democráticas vividas em seu interior (ESPÍRITO SANTO, [201?], p.16).

Um ponto destacado por um professor da rede de escolas de turno único é que, todo o tempo, a orientação recebida pelos educadores é em relação à busca pela excelência acadêmica. O referido docente completa relatando que o objetivo do programa é a promoção de uma melhor qualidade de vida para o indivíduo por meio da educação, ou seja, que o aluno perceba, na escola, uma proposta para engrenar o seu projeto de vida.

Nesse sentido, o reportando pela gerente atual do programa ratifica esse entendimento:

A teoria de mudança era focar no jovem e o seu projeto de vida, a fim de garantir o brilho nos olhos dos meninos para que reduzisse a evasão escolar, para que ele tivesse o desejo de permanecer na escola, para que aquilo fizesse sentido para ele e isso era trabalhado por meio da oferta de uma formação acadêmica de excelência, a formação de valores e de competências e habilidades do século XXI (Entrevista realizada com Gerente atual do programa).

Outros pontos ressaltados pelo professor são: o processo de nivelamento que o aluno passa, ao ingressar na escola viva, visando corrigir a defasagem de conhecimento; e a vivência por meio de clubes e disciplinas eletivas selecionadas pelos alunos.

No que concerne ao nivelamento, o aluno é diagnosticado e recebe um conteúdo semanalmente daquilo que ele precisa saber em relação à série que ele cursa e, em relação à participação em clubes e disciplinas eletivas, a proposta é promover o aluno como protagonista, mostrando-lhe que possui capacidade para fazê-las.

4.3 O ESCOLA VIVA E AS MÚLTIPLAS DINÂMICAS

O modelo de múltiplas dinâmicas enfatiza o papel dos atores e das ideias para explicar como um determinado tema entra na agenda governamental e como são produzidas as alternativas de políticas públicas. Isso ocorre a partir da convergência de três dinâmicas independentes: dos problemas, das políticas públicas e da política (KINGDON, 1995).

A partir dessa ótica, esta seção apresenta os resultados da pesquisa, no que tange à interpretação das três dinâmicas, anteriormente citadas.

4.3.1 A dinâmica dos problemas

A dinâmica dos problemas é essencial para a compreensão de como a situação da educação básica, no Estado do ES, é reconhecida como um problema a ser atacado, por meio de uma política pública de implantação de ensino integral.

A representante do ICE, integrante da formulação do programa, relata que o problema-chave diagnosticado é a situação da qualidade do ensino, ou seja, é necessário elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem na rede pública, bem como a formação integral do jovem.

Os indicadores da educação básica no Estado são apontados por, praticamente, todos os entrevistados como medidas quantitativas que caracterizam a situação do ensino, mesmo estando à frente de muitos Estados da federação, no ranking do IDEB, em 2015, o ES não atinge, naquela época, a meta do indicador, sendo assim, comparado aos níveis internacionais, o Estado está muito aquém das expectativas.

Nesse sentido, a gerente do programa reitera que os indicadores utilizados no diagnóstico da situação da educação básica do Estado são os resultados das avaliações internas e externas⁹. O Espírito Santo possui um indicador específico da educação básica, o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES), que também é apontado como insumo pelos formuladores do programa, junto com os índices de evasão, fluxo escolar de matrículas e instabilidade do ambiente familiar.

Segundo a representante do ICE, o diagnóstico e a formulação das estratégias para desenvolver o programa parte de indicadores locais, do próprio Estado e que a Sedu possui um mapeamento com os indicadores de desempenho das escolas.

Desse modo, a fala da gerente do programa reforça o entendimento pragmático, segue-a:

Aí alguns indicadores foram levantados como justificativa de implantação das escolas de tempo integral. Uma delas foi a questão da evasão, o alto índice de evasão, principalmente, sobretudo, nas primeiras séries do ensino médio. O programa ele nasce, prioritariamente, a princípio, para atender ao

⁹ Entrevista concedida pela pessoa que ocupa o cargo de gerente do programa Escola Viva no momento da entrevista.

ensino médio, devido a evasão no ensino médio, a baixa expectativa de vida dos jovens em relação a educação, em relação a continuidade dos estudos, a questão das taxas de reprovação alta também, o ambiente familiar muito instável, foram vários, foi uma conjuntura que fez com que pensasse nessa implantação das escolas de tempo integral.(...) A princípio seria a partir da política pública como meta e também pelos indicadores de resultado no estado, sobretudo no ensino médio .(...) Então 30% dos jovens não concluem o ensino médio e onde temos uma taxa elevadíssima de abandono, de evasão, é na primeira série do ensino médio. Então o que fazer com o que esses jovens do século XXI numa escola do século XVIII e com profissionais do século XX, o que fazer para que a escola, a educação, se torne mais atrativa?(...) Pelos próprios indicadores, o próprio índice de desenvolvimento da educação básica, que é o IDEB, ele foi um grande indício para a gente, para poder pensar numa política estruturante para a educação básica, o programa ele nasce focado no ensino médio, mas depois, a medida do tempo que a gente implementou a gente viu a necessidade de também pegar algumas escolas de ensino fundamental, a gente começou a analisar os dados e ver a questão de reprovação, chega no 7º ou 8º ano os alunos abandonam, quando conseguem chegar no 9º ano alguns vão para a 1ª série do ensino médio e evadem, então a gente vai pegando esses indicadores, o próprio IDEB é um, o governo do estado ele tem o PAEBES que é um programa de avaliação da educação básica, é um programa daqui do estado, a gente também pegou esses dados do PAEBES e fizemos essas análises do fluxo de matrículas, de evasão e a gente percebeu que temos escolas que tem uma capacidade muito maior de receber alunos e que o número de matrículas é muito baixa (Entrevista realizada com a gerente do programa na Sedu, da época da formulação).

Ao categorizar os elementos é percebido que, para os atores, a percepção do problema na educação básica está focada no ensino médio, cuja etapa de ensino recebe a atenção, no momento da formulação do programa.

No discurso do secretário de educação, ao analisar o principal indicador da educação básica no Brasil, o IDEB, o ES e o país precisam avançar.

Então assim, o que nós tínhamos diante de nós era primeiro essa vivência de como que é a escola pública estadual, ela recebe todos, o que em si é um grande desafio e segundo nós tínhamos um ensino médio, no caso do Espírito Santo, tinha melhorado um pouquinho, aí parou de melhorar, estava inclusive caindo, e olhando pro Brasil o ensino médio também numa crise difícil, então nós tínhamos assim, em termos de política estadual, nós tínhamos que enfrentar o problema do ensino médio (Entrevista realizada com o Secretário de Educação).

A fala da representante do ICE corrobora com o entendimento de que não existe uma crise específica para o ES, no que refere-se ao sistema educacional. Mas, sim, um problema sistêmico em relação ao Brasil, que necessita de uma intervenção.

Não uma crise na educação, mas uma crise de educação que o país atravessa, se a gente pegar o que é o resultado acadêmico dos jovens, se a gente pegar por essa dimensão, se pegar o que é o Brasil em relação ao PISA, por exemplo, se entrega muito pouco, então aqui não é uma questão

de uma crise local, mas é uma crise geral que está posta (Entrevista realizada com Representante do ICE).

O programa é implantado utilizando o modelo proposto pelo ICE. Ao ser realizado o diagnóstico para a formulação do seu modelo, o Instituto considera as evidências que alertam para as necessidades de intervenções efetivas, no âmbito educacional, sendo que os dados denunciam: altos índices de violência cometidos contra e pelos jovens; baixos índices de aprendizagem; e altos índices de evasão no ensino médio.

Esse diagnóstico permite traçar o perfil da juventude com baixa perspectiva para o futuro, baixa capacidade para tomar decisões adequadas sobre a própria vida e os baixos níveis de autoestima, de autoconceito e de autoconfiança (ICE, 2015a).

É importante destacar a intersecção entre as evidências apresentadas pelo ICE para a proposição do modelo da “Escola da Escolha” e as apresentadas pela Secretaria de Educação do ES como justificativa para a implantação do “Escola Viva”. Ambas apontam para as evidências, em relação à juventude brasileira, enumerando algumas constatações: baixos níveis de aprendizagem, alto índice de abandono no ensino médio, baixo índice de aprovação, alto índice de violência cometida pelos jovens, baixo nível de ambição em relação ao futuro, limitada formação moral e cultural; e presença de um ambiente familiar instável (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

Ainda como evidência para a implantação do programa, o ensino médio é apontado como um obstáculo no sistema de ensino, tendo em vista que, apenas 54,3% dos jovens de até 19 (dezenove) anos concluem essa etapa de ensino no Brasil. As avaliações do sistema e o fluxo escolar indicam que as escolas públicas do Brasil estão distantes da qualidade de educação a que todos têm direito (ESPÍRITO SANTO, [201?]).

A experiência pessoal prévia do secretário de educação de 2007 a 2010, também como secretário de educação do Estado, é apontada por ele como reforço para perceber o ensino médio como o problema que precisava de imediato ser priorizado.

Muitas pessoas inclusive achavam “ah, mas você tem que fazer desde lá debaixo, desde a pré-escola”, mas eu aprendi, nos quatro anos que passei aqui, de 2007 a 2010, que não basta você fazer uma boa alfabetização e o problema está resolvido, cada ciclo, cada ano você tem que ter um trabalho com a criança para ela ir progredindo, se você pegar dois, três anos, fizer

um bom trabalho e depois não continuar fazendo um trabalho adaptado para as outras etapas, não melhora (Entrevista realizada com Secretário de educação).

Para o representante do Espírito Santo em Ação, os problemas identificados são: a situação da qualidade do aprendizado, o índice de evasão e a defasagem série-idade do aluno.

Nesse sentido, para a visão do grupo, o programa precisa atacar esses problemas. Um ponto destacado pelo professor da rede escolar de turno único, é a ideia do programa ser implementado em bairros periféricos, visando contribuir para a melhor permanência dos estudantes em situações de vulnerabilidade.

Como *feedback* das ações de governo, que é repassado como informações favoráveis ao governador e que reforçam a importância da atuação do governo, cita-se a evolução do desempenho da rede pública de ensino de Pernambuco, com a implantação do programa.

Durante a eleição, a gente mostrou ao governador, pro candidato, né, qual era a metodologia, nós discutimos, chegamos a conclusão de que era isso, metodologia testada, já com uma década em outras escolas, com bom desempenho, Pernambuco tinha subido, em termos de IDEB, de 17º lugar para 3º ou 4º lugar (Entrevista realizada com o Secretário de educação).

Em contrapartida, o deputado estadual que participa do debate sobre a implantação do programa, na rede pública estadual, relata que, na época da formulação, não existe um problema, claramente, identificado pelo governo, o qual justifica a implantação do ensino integral.

Não tinha isso claramente, o governo disse assim, 'olha, tá previsto lá no plano nacional, no plano estadual, então o estado já está dando andamento a isso, com uma outra forma, com formação integral.', mas sem dizer assim, "isso vai reduzir muito a evasão de aluno, isso vai contribuir para a melhora da qualificação dos profissionais, que é outro problema da educação, isso vai incentivar a melhoria de todas as demais escolas" (Entrevista realizada com Deputado estadual).

Na visão do deputado, além da falta de compromisso real com a educação, três graves problemas precisam ser atacados, na área da educação, como forma de promover a melhoria da qualidade da educação no Estado como um todo. Esses três problemas são os seguintes: (1) infraestrutura das escolas, (2) qualificação e remuneração do profissional e (3) uma política de acesso e permanência do aluno. Para ele, qualquer política pública de educação que não promova a redução desses três problemas, apenas trata de forma pontual a questão.

Eu não estou falando se essas escolas tem um rendimento melhor ou pior do que as demais, não é isso, devem ter melhor porque o investimento é infinitamente mais alto, mas não teve uma coisa clara, principalmente dentro desses três problemas (Entrevista realizada com Deputado Estadual).

Corroborando com esse entendimento, a gerente do programa aponta a existência da diretriz nacional como um evento específico que impacta, diretamente, a escolha pela formulação do programa. No caso, a diretriz é a do Plano Nacional de Educação, o qual prevê como meta: a implantação da educação integral em, pelo menos, 50% das redes estaduais de ensino de todo país¹⁰.

Complementando, o deputado estadual declara que, em momento posterior, por meio de conversas com o secretário de educação, passa a saber que o modelo de educação integral proposto é selecionado, tendo como base a de Pernambuco, por meio do Espírito Santo em Ação.

Eu questionei se eles escolheram uma política pública de educação depois de ter visitado uma escola e só visitado, porque espera-se então que faça-se toda uma investigação de qual é a proposta metodológica, de onde isso surgiu, baseado em quais fundamentos, quais pesquisas e tal, ele disse assim: “Nossa, fiquei tão encantado que eu disse: é essa escola”, eu questionei se ele escolheu esse modelo de educação porque visitou uma escola e ele me disse, que depois visitou outra no Rio e em São Paulo. Então assim, esse modelo foi criado, ele não veio de um estudo aprofundado de quais eram os problemas e como atacar esses problemas. Um modelo copiado, já pronto, de Pernambuco, que foi instalado aqui (Entrevista realizada com Deputado Estadual).

Nesse sentido, é percebido que o problema visto pelos atores é diagnosticado tomando como base os indicadores de educação, especificamente na etapa do ensino médio. No entanto, é necessário destacar que, o modelo de intervenção proposto não foi elaborado com base no diagnóstico específico para o Espírito Santo.

4.3.2 A dinâmica das políticas públicas

A dinâmica das políticas públicas considera, para a análise o conjunto das propostas de políticas públicas no campo da educação básica no Estado do Espírito Santo, o processo de difusão da proposta, visando: a sensibilização de possíveis atores; o grupo de especialistas na temática da educação básica; e o mapeamento

¹⁰ Entrevista concedida pela atual gerente do programa na Sedu.

dos atores “invisíveis” que, em geral, não recebem atenção da imprensa e do público, porém, fazem parte da elaboração do Programa.

No projeto pedagógico do programa, é relatado que, em decorrência da complexidade do sistema educacional do Brasil (número de estudantes que atende, número de profissionais da rede e quantitativo de escolas), as mudanças no sistema não são implantadas de imediato, todavia, são necessárias e urgentes. A adoção da educação integral é apontada como estratégia para alcançar um sistema educacional de melhor qualidade (ESPÍRITO SANTO, 201?).

No que tange ao grupo de especialistas que fazem parte da comunidade de políticas públicas, e que são responsáveis pela elaboração do programa, a representante do ICE informa que a organização Espírito Santo em Ação desloca técnicos, do núcleo específico da instituição, para participar como membros da rede estadual de educação e das formações e treinamentos. Dessa maneira, visam permitir que tenham condições de realizar o acompanhamento do programa, posteriormente.

De acordo com o relatado pela gerente atual do programa, na época da formulação, é criada, na estrutura administrativa da Secretaria de educação, uma equipe denominada “equipe de implantação” que atua, diretamente, junto ao gabinete do secretário de educação. Essa equipe é composta por especialistas na área de educação básica que realizam o estudo da metodologia e da formação.

Ela relata, ainda, que a formação e a capacitação inicial são realizadas por meio do ICE, a equipe de implantação atua na formação dos professores e da equipe gestora das unidades escolares, que são implantadas. Como exemplo, no momento de implantação da primeira unidade, localizada no bairro São Pedro, no município de Vitória/ES, os técnicos da equipe permaneciam em torno de dois a três dias por semana dentro da unidade, com o objetivo de acompanhar se as ações estavam sendo executadas em consonância com a nova metodologia do ICE.¹¹

A representante do ICE destaca que, naquela época, a questão do ensino médio estava sendo tratada marginalmente, em relação às políticas de educação no Brasil, e que as grandes discussões sobre o tema há muito tempo no país não ganham destaque.

¹¹ Entrevista concedida pela gerente atual do programa na Sedu.

Isso posto, ela menciona que a agenda do ensino médio passa a ser movimentada a partir da primeira portaria do Ministério da Educação (MEC), que fomenta as escolas de tempo integral, apesar do Plano Nacional de Educação já ter definido a necessidade das redes se organizarem para ter as escolas de tempo integral.

A portaria do MEC citada é a Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016, que institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral, criado pela Medida Provisória (MP), conhecida como a “Reformulação do Ensino Médio”, nº 746, de 22 de setembro de 2016. A MP é transformada na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Nesse cenário, observa-se que a agenda nacional da política de educação básica também está focada na agenda de implementação de escolas em tempo integral para o ensino médio.

Entre as agendas de políticas em educação no ES, a gerente atual do Programa Escola Viva cita que, inicialmente, o Escola Viva é interpretado pela sociedade como similar ao programa “Mais Educação”. Este programa, tempos atrás, é implantado na rede estadual. Contudo, ela destaca que esse paradigma é quebrado, a partir do momento que o Escola Viva é compreendido como uma intervenção que apresenta uma proposta que vai além da extensão da jornada escolar. De acordo com a gerente do programa,

Existia um programa na rede chamado Mais Educação que as crianças voltavam no contraturno para desenvolver atividades. Esse programa não era visto como um fator atrativo porque muitas das crianças dependiam de transporte público, transporte escolar, então não tinham como ficar. Esses monitores eram contratados em um sistema diferente, a remuneração era baixa, então, muitas vezes existia a dificuldade de contratar esses monitores, então quando a gente falava em educação integral, as pessoas do senso comum remetiam a esse programa que tinha tido anteriormente e muitas vezes não compreendiam a abrangência que teria essa nova oferta que estava sendo realizada (Entrevista realizada com a gerente atual do Programa).

Completa, ainda, dizendo que o “Mais Educação” era ofertado para alguns alunos na forma do contraturno, como reforço escolar, principalmente, nas disciplinas de português e matemática e, também, por meio de atividades diversas como atividades artísticas. Assim, a partir da implantação da primeira unidade, a de São Pedro, e com a expansão para mais quatro unidades, em 2016, as pessoas, em geral, tomam conhecimento do Programa Escola Viva e absorvem o conceito proposto de educação integral da política:

A partir da implantação de São Pedro e das demais unidades, mais quatro unidades em 2016 e assim sucessivamente, as pessoas foram tendo uma noção maior dessa educação integral em tempo integral, que o aluno ficaria na escola o dia todo, que receberia as três refeições, que teria nove aulas diárias de cinquenta minutos, que essas aulas seriam intercaladas entre a base nacional comum e a parte diversificada, as pessoas foram tendo uma compreensão maior e uma aceitação melhor do programa de educação integral (Entrevista realizada com a gerente atual do programa).

A gerente atual do programa destaca que a busca pela melhoria contínua na qualidade da educação leva o governo a expandir outras agendas, como a expansão do programa jovens de futuro para toda a rede de escolas de ensino médio de tempo parcial e a assinatura do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES), que é pactuada com 99% (noventa e nove por cento) dos municípios capixabas.

Em relação ao processo de difusão da proposta do programa e da sensibilização de atores envolvidos, a representante do ICE destaca a agenda de comunicação extremamente eficiente que o Estado tem, focada no público jovem, organizada e fundamentada no que é o modelo. Ainda, aponta o resultado da primeira escola implantada, ele contribui muito para a expansão da compreensão, pela sociedade, do que é o programa, pois a escola apresenta resultados interessantes e satisfatórios.

As estratégias de comunicação são citadas por outros participantes, como o professor da rede entrevistado, o qual relata o papel da campanha direta de adesão em escolas próximas às escolas instaladas como escola de turno único.

O Estado usa o meio de comunicação, imprensa escrita e televisiva, a escola local ela faz campanha nas escolas vizinhas, nas escolas de ensino fundamental. Ela traz os alunos aqui, do fundamental II, mostra a oficina, como que ela funciona, como é o programa e isso tem feito, tem surtido um efeito produtivo, os meninos vem para cá no 9º ano, conhecem o funcionamento e na hora de escolher eles acabam vindo para cá. Só que surge um outro problema, a questão social, eles vêm para o médio, que é integral, e acabam desistindo por causa do estágio, “Menor Aprendiz”, que é um gargalo muito grande na educação. Isso é muito sério, não só nessa escola, em toda escola é assim, só que na parcial ele consegue remanejar de turno, ele vai para adequação, aqui ele não consegue, tem que mudar de escola e acaba desistindo do programa (Entrevista realizada com professor da rede de escola em turno único).

Seguindo essa lógica, entre os pontos destacados pela atual gerente do programa, em termos da formulação da política, é a distribuição espacial das unidades implantadas, de forma a garantir equidade na oferta de vagas do programa. As unidades que recebem a metodologia somam trinta e duas,

distribuídas em vinte e três municípios, evitando que a intervenção seja centralizada na região metropolitana.

Para a gerente do programa, em termos de ações de comunicação, a Secretaria de Educação realiza: a cobertura dos eventos de inauguração; a divulgação dos resultados; e a disponibilização de relatos de alunos e de seus familiares. Já a imprensa externa, cumpre o papel de cobrir tanto as manifestações e as posições contrárias, quanto as experiências exitosas.

Acrescenta que foi necessário muito diálogo entre a Secretaria de Educação e a comunidade envolvida. Pondera, ainda, que a opção foi dialogar com grupos segmentados, pois, cada grupo possui interesse divergente. Esse diálogo concretiza-se por meio de reuniões com grupos de professores, de alunos, de pais e com a comunidade em geral.

Nessa seara, pode ser destacado o reportado pela representante do ICE, que disse que mesmo diante da resistência do magistério, sindicato, alunos e legislativo, por ser uma determinação do governo em fazer o programa, a movimentação da sociedade não impede a execução da política. Esse entendimento pode ser identificado na fala do professor da rede,

Não se discute implementação de Escola Viva, se quer ou não quer, ela chegou para nós. Essa aqui ela foi criada, ela surgiu “Viva”, ela não transformou-se em “Escola Viva”. Essa escola aqui foi construída para escola comum, escola parcial, só que casou que no término da construção, veio a ideia do programa, então ela foi iniciada a princípio como uma escola parcial, mas no término, na inauguração já foi para receber o projeto (Entrevista realizada com Representante do ICE).

Para o deputado estadual, não existe uma estratégia definida pelo governo para colocar o tema em evidência. Para ele, o governo possui uma ideia de modelo de escola integral e precisa colocá-la em prática. Ressalta, ainda, que não existe um discurso dos problemas da educação e como atacá-los. No lugar disso, há o discurso de criar um modelo educacional.

Hoje o gestor público, ele descansa sobre o fato de que ele oferece a vaga. E à medida que eu descanso sob o fato de que ofereço a vaga, oferecer a vaga é uma parte, é elementar, agora eu preciso criar diante das condições socioeconômicas existentes no Brasil e culturais também, eu tenho que criar condições de que esse aluno permaneça na escola, ter uma política de permanência (Entrevista realizada com Deputado Estadual).

Para o deputado, a formulação do “Escola Viva” é realizada para atender, pontualmente, uma demanda em educação. No entanto, ele aponta que o importante

é atuar de forma que impacte a todos, de forma geral. Por exemplo, através de melhorias das condições físicas de todas as escolas, de infraestrutura tecnológica,

Agora você não faz nada e cria um projeto, modelo especial de educação, vou colocar uma escolinha aqui, uma ali e ficar falando “olha, essa escola aqui que é boa, aquela ali não é boa não”. E se todo mundo quiser estudar nessa escola, não tem como estudar. Então não se ataca, assim, há muito eu não vejo, não vi nem no governo passado, nem nesse governo, ataques aquilo que são os problemas da educação (Entrevista realizada com Deputado estadual).

Nesse sentido, para o deputado, se o governo decidir instalar por ano, mais quatro escolas sob o modelo do “Escola Viva”, demora, em torno de cinquenta anos para atender toda a rede estadual, ou seja, é uma política pública com tendência a descontinuar,

Entre o ideal e o real, há um distanciamento gigantesco, então quando eu penso uma política de dentro do gabinete, só aquilo que eu considero uma boa ideia, uma boa ideia não é uma boa política, não é sinônimo de boa política. A luta por uma escola de educação integral, que é mais importante do que tempo integral, ela vem de anos no magistério. Ela sempre foi uma luta nossa da educação, de educação de tempo integral e muito mais uma luta por uma educação integral, né. Só que não pode ser implantada dessa forma, com um modelo copiado e aos trancos e barrancos. Tinha que ter sido pensado muito melhor como que nós implantaríamos isso.(...) E essa política ela tem tudo para não continuar, porque ela não é uma política que dá conta. Como é que você vai fazer isso? Como eu falei, se cada governador a cada quatro anos implantar trinta escolas, nós vamos levar cinquenta anos para isso. E a maioria daqueles alunos que estão entrando hoje na escola, eles nunca vão estudar numa escola como essa, eles não estão lá e nem vão estar, porque não vai dar tempo do cara fazer todo ciclo de educação dele e ele ter oportunidade. Às vezes vai ter na cidade dele, mas ele não vai poder frequentar porque os problemas sociais são gravíssimos. Quanto mais agora que você tem uma economia toda esculhambada no país, qual é a possibilidade de que já nos próximos dois, três anos, nós tenhamos um crescimento econômico efetivo, porque toda vez que vem uma crise econômica, aí que aumenta mais o número de evasão, o número de alunos que precisam trabalhar, que tem que ajudar os pais (Entrevista realizada com Deputado Estadual).

Em 2015, a primeira unidade é instalada. A partir de 2016, começa o processo de expansão, o governo passa a criar algumas regras. Entre essas regras, que fazem parte do processo de difusão da proposta, está a instalação das “escolas espelhos”.

Uma regra que o governo cria, é que, onde fosse instalado, porque várias cidades do interior só tinham uma escola do estado na sede do município, então só poderia ser instalado se tivesse uma escola espelho, ou seja, se houvesse uma outra escola que oferecesse o ensino médio também, para que os alunos que não podem ficar integral fossem para lá. Só que o governo começou a fazer isso a toque de caixa, porque como ele tinha meta de fazer pelo menos trinta escolas até o final do governo dele, ele começou

a fazer isso de qualquer jeito, sem discutir com a sociedade, sem discutir com a comunidade (Entrevista realizada com Deputado estadual).

Para o deputado, isso cria muito tumulto nas comunidades envolvidas, ele cita alguns exemplos, como: em Muniz Freire, a escola alternativa é localizada em um distrito chamado Piaçu, que está a, aproximadamente, 16 km; em Ecoporanga, a Escola Viva é instalada em uma unidade polivalente, que está inteiramente reformada, a outra alternativa é uma escola no centro, que tem péssimas instalações físicas e precisa absorver um número significativo de alunos; em Lúna, São Gabriel da Palha e Afonso Cláudio, não há alternativa de escola estadual, sendo assim, para atender a demanda o Governo Estadual, o Estado negocia com os municípios para que as prefeituras cedam escolas da rede municipal, porém, sem preparo adequado da estrutura.

Conforme relatado pelo deputado, essas escolas municipais passam a fazer parte da rede estadual, e o governo estadual tem a concessão por vinte anos, sendo administradas e mantidas pela administração pública estadual.

No tocante ao processo de fechamento das unidades de tempo parcial, o representante da entidade Espírito Santo em Ação relata que, após a Constituição de 1988, que institui a premissa da universalização da educação básica, a construção de escolas passa a ser uma disputa política, uma vez que muitos vereadores e deputados possuem o interesse pessoal em instalar as unidades em locais que possuem influência política para fins eleitorais, de forma custosa para a administração pública, pois o custo por aluno dessas escolas é alto, sem ser observado o resultado entregue à sociedade.

Se não pensar esse processo de aproveitar melhor esse recurso, sem bairrismo, o aluno vai andar um pouco mais, mas é melhor do que ficar em uma escola de cinquenta alunos, que ele não está socializando. Seria melhor ele estar em uma escola de quinhentos que ele tem diversidade, se ele está em uma comunidade muito pequena ela está restrita aquilo ali, você não abre a cultura para ele. Então, quanto mais oxigenado tiver o processo, melhor. Quanto maior a escola, para o aluno é melhor. Óbvio se você tiver uma escola de cinquenta mil alunos não, mas estamos falando em escolas de oitocentos alunos, que é um número (Entrevista realizada com Representante ES em Ação).

Na opinião do representante, a escola que atende a um número reduzido de alunos possui um custo fixo próximo da escola que atende mais alunos, o que faz o custo por aluno ser maior. Dessa maneira, mesmo com a implantação da escola em turno integral, que possui um custo fixo mais elevado, a expansão da implantação

das escolas no modelo proposto é viável a longo prazo, tendo em vista o aumento do número de alunos por sala de aula, por questões demográficas, bem como pela análise do resultado obtido nessas escolas, que alcançam redução da evasão e abandono, bem como melhor desempenho educacional.

4.3.3 A dinâmica da política

A dinâmica da política visa compreender como é o clima estadual, ou seja, como é a situação do apoio da população em relação à atuação do governo. Para isso ser feito, é feita uma análise dos grupos de pressão e das mudanças na composição dos poderes Executivo e Legislativo. Esses poderes têm a capacidade de alterar as prioridades, na agenda do governo, através da jurisdição e do diagnóstico dos atores visíveis¹².

Segundo o reportado pelo secretário de educação, o Espírito Santo em Ação decide adotar a metodologia do ICE e apoiar o setor público para que fosse implementado.

O Espírito Santo em Ação decidiu adotar essa metodologia e apoiar o setor público para que ele implementasse. Eles tinham começado uma experiência com a prefeitura de Vitória em 3 escolas em 2014, aí logo depois daí, durante a eleição, a gente mostrou ao governador, para o candidato, né, qual era a metodologia, (...)E aí o governador falou, “e vai se chamar Escola Viva” (Entrevista realizada com Secretário de educação).

O representante do legislativo ressalta que o governador, na época da campanha, reporta à implantação de um modelo de escola, o qual brilha no olho do aluno. Contudo, ele não diz qual é o programa, nem se é de formação integral ou não.

Depois eu fui descobrir, através de conversas com o secretário de educação, com Aridélmo Teixeira, que era o cara da ONG Espírito Santo em ação, que chancelou isso, eu fui entender que o governo, quando o governador se elege, ele não sabia o que era. Assim, ele não tinha um projeto, porque isso não nasceu de um desenvolvimento, de uma política criada pelo estado. Porque quando você cria uma política pública, principalmente na educação, cujos resultados se verificam em médio e longo prazo, em tese, pelo menos, aquilo é fruto de estudo de longos anos (Entrevista realizada com Deputado estadual).

¹² Considerados os que recebem atenção da imprensa e do público, em geral, e que participam do processo de mudança na agenda governamental.

Para a implantação do programa, o secretário de educação relata que a primeira providência tomada é a lei instituindo o programa, portanto, a ideia foi iniciar um programa não sendo de governo. Mas, sim, uma política pública de Estado, visando à continuidade da intervenção.

Poderíamos ter feito sem a lei? Até que poderíamos, mas não iríamos resolver certas coisas que era preciso resolver. Por um lado, assim, você só pode fazer o que a lei autoriza, então a gente precisava que a lei autorizasse determinadas ações, por outro lado, nós não queríamos começar um programa que fosse de um governo, mas um programa que fosse validado pela Assembleia, que fosse um programa de estado, que pudesse continuar para além do nosso governo, até porque era um programa que nascia com o apoio do Espírito Santo em Ação, do ICE, depois veio o Instituto Sonho Grande, através do Espírito Santo em Ação, a Arcelor Mittal apoia, o Sicoob apoia, a Águia Branca apoia, a Samarco apoiava, a Vale apoia, a Chocolates Garoto, um grupo de empresas, então, não é uma política desse governo, poderia ter sido outro governo, é uma política que a gente quer que seja de estado, porque ela precisa continuar (Entrevista realizada com Secretário de educação).

Corroborando com esse pressuposto, isto é, da necessidade da política pública ser constituída por lei, o representante do Espírito Santo em Ação a expôs da seguinte maneira:

E tem que ter uma lei, porque uma escola modelo, pela legislação, o prefeito ou governador pode fazer por decreto, então um dia você pode fazer o decreto sozinho, o outro vem e tira o decreto. Então tem que virar uma política pública constituída em lei (Entrevista realizada com Representante Espírito Santo em Ação).

Nessa perspectiva, após a eleição do novo governador, em 2014, o ano letivo de 2015 iniciou sob a gestão dos novos integrantes da equipe de governo. Um ponto destacado pelo deputado estadual é o de que, com início das aulas, em 2015, o modelo de turno único ainda não é conhecido. Porém, já é iniciada a divulgação de que o governador encaminha o Projeto de Lei à Assembleia.

Nesse momento, ele solicita ao secretário de educação a proposta filosófica, pedagógica e metodológica do programa, contudo, o secretário disse que não tem,

Quando chegou na Assembleia, veio uma proposta de lei de duas páginas. Não dizia o que a escola seria, o que seria oferecido, baseado em qual pesquisa educacional, em qual análise, trabalho de qual especialista em educação. Não tinha absolutamente nada, se você pegar o projeto de lei que criou a Escola Viva e foi aprovada, é aquilo que tinha aqui, que você não conseguia saber de nada. Então na época eu era presidente da comissão de ciência e tecnologia e consegui que o projeto tramitasse na comissão que eu era presidente, que era minha forma de tentar entender tudo aquilo e dar tempo da educação no estado entender, porque ninguém estava entendendo nada (Entrevista realizada com Deputado Estadual).

Nesse contexto, em 04 de março de 2015, o governador encaminha a Mensagem nº 32/2015 à Assembleia Legislativa do Espírito Santo, contendo o Projeto de Lei Complementar nº 004/2015. Esse Projeto apresenta a Instituição do Programa de Escolas Estaduais de Ensino Médio em Turno Único, no Estado do Espírito Santo.

A proposição inicial do Projeto de Lei é apresentada mediante mensagem do governador, contendo duas páginas na mensagem de apresentação, mas o projeto pedagógico não é encaminhado concomitantemente. A proposta do Projeto de Lei, no dia 09 de março de 2015, foi lida no plenário, já a redação final é realizada em 10 de junho do mesmo ano.

Ressalta-se, que o Projeto de Lei é, inicialmente, discutido em regime de urgência, no dia 17 de março de 2015 e passa a ser aprovado, em plenário em discussão única, em 03 de junho do ano citado.

O deputado estadual chama a atenção sobre os atores que influenciam a política educacional, vinculada ao Escola Viva. Relata, ainda, que a entidade Espírito Santo em Ação, representada pelo Aridélmo Teixeira, é uma espécie de mentora intelectual da Secretaria de Educação, que está à frente do processo.

Desse modo, junto com o secretário de educação, formam-se grupos de atores que, diretamente, participam do processo de formulação do programa e que recebem atenção da imprensa. Destaca, também, que o representante da entidade comparece, diretamente, na Assembleia para participar da discussão sobre o projeto de lei.

Em relação à discussão, na Assembleia, o deputado complementa que, inicialmente, é agendada uma audiência pública na Assembleia, junto com o secretário de educação para apresentação do programa. No entanto, o deputado alega que, nesse momento, a maior parte da rede do magistério desconhece o tema. Com isso, repassam para grupos do magistério o dia em que citada audiência ocorre, além disso, alertam-nos acerca do programa.

No dia dessa audiência, no plenário, a Assembleia lotou de professores e alunos, principalmente do colégio estadual, mas de outras escolas também. E foi uma pressão gigantesca, o Haroldo não imaginava essa reação tão negativa. Por que? Porque as pessoas não estavam entendendo nada. E ainda a possibilidade de que fosse naquela escola ou escolas daqui, porque a intenção era essa, não era alugar nada, que fosse uma dessas escolas a primeira. O que obrigaria vários alunos a saírem da escola, porque muitos alunos são estagiários, trabalham etc., não iam poder ficar na escola de

tempo integral. Então eles vieram e fizeram uma resistência bastante significativa (Entrevista realizada com Deputado Estadual).

Por fim, a decisão do governo é implantar a primeira unidade em uma sede física alugada.

Foi implantado em agosto, final de julho e agosto, e olha só, aí um outro erro, não se implanta uma nova política educacional num ano letivo em andamento, ainda que tenha sido implantada numa escola alugada, lá na FAESA, e não numa escola já existente, porque a ideia era implantar numa escola já existente. Só não foi implantada porque houve uma reação muito grande de professores e alunos, sobretudo da região da Grande Vitória, e minha, que nós então tentamos isso porque senão teria sido implantada, ou numa escola estadual ou numa escola que seria um caos maior ainda, né (Entrevista realizada com Deputado Estadual).

Conforme relatado pelo deputado, no interstício da tramitação do Projeto de Lei são realizadas nove audiências públicas, em locais diferentes, pelo interior do Estado e na Grande Vitória. Então, são realizadas audiências em: Linhares, São Mateus, Nova Venécia, Alegre, Cachoeiro, Colatina, Aracruz, Santa Maria de Jetibá e em Vitória. Essas audiências visam, naquela conjuntura, debater quanto ao tema com a sociedade, aprofundar o debate, permitir que as pessoas entendam o programa.

Em consonância com o reportado pelos entrevistados, no momento em que o programa é formulado e inicia o processo de implantação, o clima estadual da sociedade não revela apoio à atuação do governo, pelo contrário, existem muitos focos de resistência, como em algumas escolas, com o sindicato de professores, com alguns jovens e membros da Assembleia Legislativa.

Como exemplo dessa movimentação da sociedade, a representante do ICE relata que o diálogo, na época, com o sindicato é muito difícil, pode ser considerada uma escuta reativa e não proativa, e que, ao participar das reuniões com os representantes do sindicato, foi perceptível a dificuldade de abertura ao diálogo. Entre os atores que atuam, diretamente, na causa do programa, tanto na formulação; quanto no acompanhamento, a representante cita o Espírito Santo em Ação e a própria Secretaria de Educação (por meio da equipe responsável pela implementação).

O professor da rede de ensino menciona que, em alguns momentos, ao ser anunciado pelo governo que determinada escola transforma-se em escola de turno único, muitos manifestam, até mesmo nas ruas. Essas manifestações são, portanto, indicativos de que o programa, inicialmente, não é bem aceito. Além disso, o número

de matrículas, na primeira unidade, é inferior ao ofertado, situação observada, também, em escolas implantadas posteriormente.

A demanda por matrículas inferior à oferta de vagas é destacada, pelo deputado estadual, como um reflexo da falta de diálogo do governo com as comunidades envolvidas. Menciona, ainda, que o processo de instalação das “Escolas Vivas” ocorre sem um adequado preparo das escolas de tempo parcial, pois as escolas de tempo parcial passam a ser responsáveis por absorver aos demais alunos. Isso gera um transtorno para as comunidades, diretamente, atingidas.

A gerente do programa aborda o tema e complementa que há uma distorção na interpretação dos grupos políticos e da sociedade civil, sobre a política pública. Situações que causam muito alarde, como fechamento de escolas de tempo parcial, são apontadas, por ela, como sendo declarações sem análise de fato.

Para cada unidade que foi implantada em tempo integral, existe um conjunto de escolas de tempo parcial para aqueles que não podem ficar em tempo integral. Então, nenhuma escola foi fechada para que fosse aberta escola de tempo integral, nenhum aluno ficou fora para que houvesse o tempo integral, porque a oferta que nós tínhamos do tempo parcial nas escolas como um todo, era possível de atender. A gente possui transporte gratuito para os estudantes a nível de ensino médio, em toda a região metropolitana, na Grande Vitória e contratado na região dos municípios interioranos. Então, muitas vezes a gente fala que a gente tem que avançar na educação e avançar com responsabilidade, com qualidade, e as críticas vem de uma forma a destruir, desconstruir aquilo que está sendo implantado, ao invés de buscar saber, olhar os índices, olhar os resultados (Entrevista realizada com gerente atual do programa).

A representante do ICE narra que, no Estado, o clima de trabalho melhora com a convergência de duas agendas: a agenda de implantação, como estratégia base do programa, passando pela formação da equipe de implantação e de criação da legislação, que institui o programa como uma política pública; e a agenda de comunicação assertiva, focada no programa.

4.4 NASCE O PROGRAMA ESCOLA VIVA

O modelo de Kingdon (1995) estabelece que a inclusão de determinado item, na agenda de Governo, depende de dois fatores-chaves: uma janela de oportunidades e um empreendedor de políticas públicas. Em algum momento, as três dinâmicas explicitadas, anteriormente, unem-se e um elo combina as três,

formando a janela de oportunidade, por meio da atuação dos empreendedores da política pública.

Para o autor, quando as três dinâmicas convergem-se, formando um elo completo entre elas, as chances de um tema se tornar parte da agenda de decisão aumenta, significativamente.

O modelo de coalizão advocatória demonstra, ainda, que novas informações e experiências contribuem para o aprendizado da política pública, permitindo que ocorram mudanças em prol da revisão dos objetivos de uma política pública.

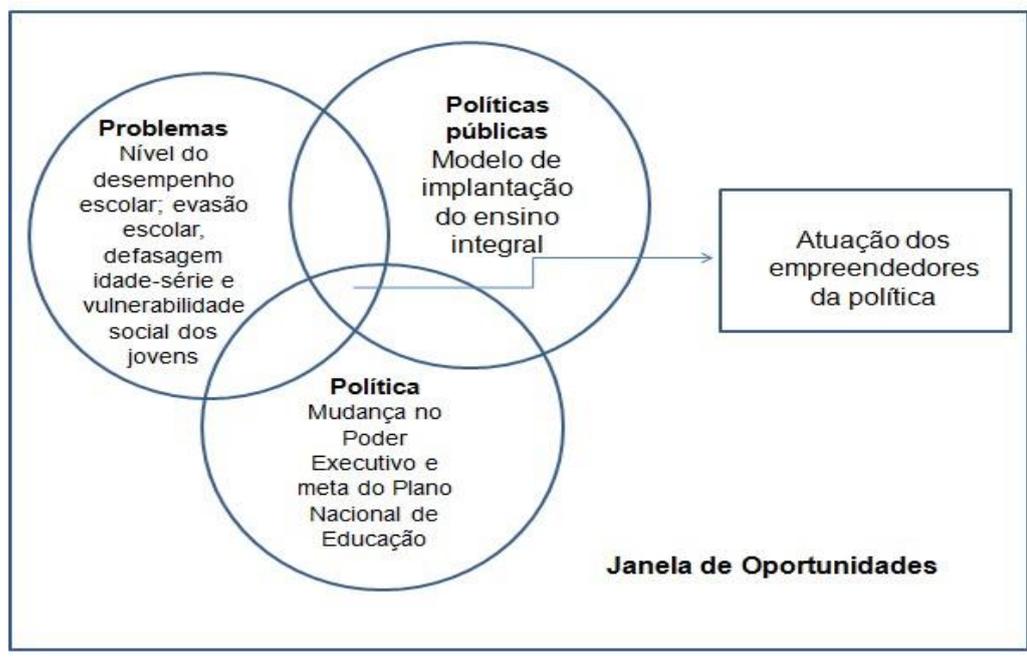
Nesse sentido, é relevante destacar o relato da gerente atual do programa:

Existia uma diretriz nacional, que é o Plano Nacional de Educação, que foi elaborado para ser executado entre 2014 e 2024, que prevê a implantação da educação de tempo integral em pelo menos 50% das redes estaduais de ensino de todo país. A partir daí já existia também aqui no estado um movimento que buscava um modelo de educação que pudesse melhorar essa qualidade, então, tanto o secretário Haroldo e o governador, já faziam visitas a outros estados para ver o que estava dando certo, com o apoio também do grupo Espírito Santo em Ação. Foi quando eles acharam a experiência exitosa do estado de Pernambuco e por meio do ICE, que é o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação, trouxeram essa metodologia, por meio de um convênio, para transferência da metodologia pedagógica e de gestão para o nosso estado. Para que isso fosse garantido, foi discutido durante cem dias, na Assembleia Legislativa, com diversos setores da sociedade civil organizada a fim de estabelecer uma legislação própria para o funcionamento da educação de tempo integral no Estado do Espírito Santo, que foi a Lei nº 799 (Entrevista realizada com gerente atual do programa).

A mudança do Governo Executivo e a perspectiva de ter um mandato para acompanhar, atuar e perceber os resultados do programa é essencial, do ponto de vista da representante do ICE. Segundo ela, esse é o momento propício para a introdução do tema na agenda de governo.

O início do mandato do poder executivo e a identificação da solução proposta logo no início de governo, também, são destacados pela referida gerente. Ela ressalta-os como formadores do momento propício para a introdução do tema na agenda de governo.

Quando surge essa janela de oportunidade, as três dinâmicas se unem. O problema da educação básica, com foco no ensino médio, é reconhecido e tomado como prioridade. A proposta associada e oferecida como solução é a implantação do ensino integral, as condições políticas, para tal, tornam o momento propício para a mudança, permitindo que a questão ascenda à agenda de governo.

Figura 8: Convergência das Múltiplas Dinâmicas

Fonte: elaboração própria.

Como destacado na página da Sedu, o novo modelo de escola, em turno único, que no Espírito Santo é chamado de “Escola Viva”, é implantado em diversos Estados, como em: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás, Pernambuco, Ceará, Piauí e Sergipe. Esse modelo de escola surge, em todos os Estados mediante o apoio do ICE¹³ (ESPÍRITO SANTO, 2017).

Em 2015, inicia-se o programa Escola Viva, no Espírito Santo, constituída de uma unidade piloto, denominada CEEMTI São Pedro, localizada em Vitória/ES. Em 2016, são adequadas escolas já existentes para o projeto e o mesmo é estendido para mais três escolas. Em 2017, é alcançado o total de dezessete escolas da rede estadual, atendidas com a política de ensino integral. Já para 2018, a estimativa é de mais quinze escolas oferecendo o tempo integral, atingindo, com isso, trinta e duas escolas, entre o período de implantação 2015-2018, em diversas regiões do Estado (FOLHA VITÓRIA, 2017).

A ampliação do nosso projeto de ensino de tempo integral foi uma unidade em 2015, 4 unidades em 2016, 12 unidades em 2017 e 15 unidades em 2018 (Entrevista realizada com gerente atual do programa).

¹³ Entidade privada, sem fins lucrativos, que trabalha com o desenvolvimento de ações que promovem a qualidade do ensino e da aprendizagem na escola pública.

Conforme relatado pela gerente do programa, inicialmente, o ponto focal do modelo é a implantação do turno único para atender o ensino médio. Contudo, posteriormente, algumas unidades são, também, implantadas com turno único para as séries finais do ensino fundamental.

Com o desenvolvimento do programa, atualmente, são oferecidas quatro modalidades de oferta: as escolas que ofertam apenas ensino fundamental; as que ofertam apenas ensino médio; as denominadas híbridas, isto é, ofertam o fundamental e o médio; e a unidade de Anchieta, que é a primeira experiência de integração entre educação integral com ensino profissionalizante.

Para absorver a demanda dos alunos que optaram por não cursar o ensino em turno único, a Secretaria de Educação adota uma sistemática de instituir uma escola chamada “espelho”. Em consonância com a descrição da gerente do Escola Viva, a maior parte dessas escolas já é da rede pública estadual. Todavia, em alguns casos, o Estado precisa absorver a rede física que não faz parte da estrutura estadual.

Vou te dar um exemplo, em São Gabriel da Palha a gente só tinha uma escola estadual, que era a Escola São Gabriel da Palha e ela se tornou de tempo integral, em parceria com o município, o município fez a cessão de um prédio que eles tinham (Entrevista realizada com gerente atual do programa).

Em relação à distribuição de vagas, o professor da rede acrescenta que a escola que ele atua inicia as atividades e permanece com oferta de vagas ociosas para o ensino médio. Mas, ressalta, também, que essa escola atende, além do ensino médio, turmas dos anos finais do ensino fundamental. Para as turmas do ensino fundamental, há excesso de demanda.

Ratificando a proposta do programa, segundo o professor entrevistado, os profissionais contratados para trabalhar nas escolas de turno único são de dedicação exclusiva, ou seja, toda a carga horária é fechada em, apenas, uma escola. Todos os candidatos participam de uma formação que dura, em torno, uma semana. Nessa formação, são repassadas as instruções e a metodologia. Ao longo do ano letivo, semanalmente são realizadas reuniões gerais em que, novamente, são repassados os pilares do programa.

A questão da distribuição das vagas entre as escolas de turno único e as de tempo parcial, é destacada, mais uma vez, pelo deputado estadual entrevistado,

pois muitas Escolas Vivas iniciam seu funcionamento com oferta ociosa de vagas. Em contrapartida, as escolas de tempo parcial absorvem uma demanda superior à capacidade da escola.

Outro destaque elucidado pelo deputado concerne ao o índice de reprovação. Nas Escolas Vivas, inicialmente, há um índice muito elevado, comparado às escolas de tempo parcial, sendo que o índice de reprovação, de algumas turmas, é superior a cinquenta por cento. Para ele,

É uma escola que tenta fazer uma seleção para melhorar o nível, e a gente desconfiou disso, também assim, eu reprovando esses alunos que ano que vem ele não volta aqui, eu só fico com os bons, então a minha média de avaliação vai melhorando, em termos de IDEB.(...)O que a gente percebeu é que essas escolas elas não estavam recebendo aluno problema. Então, por exemplo, essas escolas se elas tivessem alunos que estão dando problema em outras escolas, vamos levar para essa escola para a gente fazer um trabalho diferenciado, muito pelo contrário, a gente descobriu que muitos alunos que estavam dando problema foram acabados sendo mandados embora dessas escolas, principalmente aqui na região da Grande Vitória. Por exemplo, nós não conseguimos detectar que essas escolas atendam alunos que estão em medida socioeducativa, tipo liberdade condicional, liberdade assistida que fala. Nós não conseguimos perceber que essas escolas estavam recebendo esse tipo de aluno, por exemplo. Porque olha só, há uma tendência de que essas escolas, eles trouxeram de Pernambuco um casal de alunos para falar o quanto a escola tinha sido boa para eles, mas o que a gente percebeu que esse tipo de aluno que eles relataram é o tipo de aluno de escola pública que ele vai ter sucesso de qualquer forma, porque ele tem uma família que apoia muito o estudo, que acompanha. Você tem uma série de alunos da escola pública, independente dela ser integral ou não, que o cara vai, porque você tem um acompanhamento maior da família, porque uma escola funciona melhor do que a outra, então ele vai. E essas escolas, elas dão conta do aluno com dificuldade de aprendizagem? Elas dão conta dos alunos que tem problema, elas deveriam estar mais abertas a receber justamente esses alunos que tem maiores problemas de ordem socioeconômica ou de abandono familiar, com histórico de envolvimento com drogas ou de precocidade sexual. Não se percebe isso, então há uma tendência que essas escolas acabem ficando com aquela parte dos filhos da classe média que seriam os melhores mesmo em qualquer outra escola, pelo tempo que eles têm, pelo acompanhamento da família, o esforço que a família faz para botá-los na escola (Entrevista realizada com Deputado Estadual).

O deputado observa, ainda, que, em relação ao modelo, existe uma tendência de atender alunos que, de certa forma, possuem uma estrutura familiar que o apoia nos estudos. Sendo assim, a referida escola acaba absorvendo parte dos filhos da classe média, os quais, em tese, já são os melhores alunos, mesmo em outras escolas, devido a outros fatores, como disponibilidade de tempo para os estudos e a estrutura familiar.

No ponto de vista do entrevistado, o principal ponto negativo do programa é que ele não é baseado em um diagnóstico de acordo com realidade da situação dos jovens do Estado.

Acho que o principal ponto negativo é que isso não nasce baseado num diagnóstico, de um estudo, de uma política educacional muito bem pensada de acordo com a realidade dos jovens aqui do estado (Entrevista realizada com Deputado Estadual).

Acrescenta que, tomando como premissa a justificativa do governo para a implantação do programa em cumprir a meta do plano nacional de educação, entende-se que o mesmo plano também possui outras metas, inclusive, a de atender em cem por cento os alunos na escola até 2024.

Se eu digo que eu estou já pensando em cumprir uma meta do plano estadual e do plano nacional, o plano nacional, assim como o plano estadual, ele prevê 100% dos alunos na escola até 2024, então essa é uma meta até mais importante do que você ficar pensando em projetos mais audaciosos, eu não estou conseguindo oferecer o mínimo, então como é que eu estou oferecendo já escola de tempo integral com projeto de vida? (Entrevista realizada com Deputado Estadual).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo descrever o processo de formulação da política pública de implementação do ensino integral no Espírito Santo, traduzida no Escola Viva, passando pela formação de agenda e pelo processo de definição de alternativas.

Os modelos teóricos adotados contribuíram para a percepção dos fatores que contribuíram no processo de entrada e priorização do tema de ensino integral na educação básica, com foco no ensino médio, no Espírito Santo.

A partir da interpretação dos resultados, os atores identificados no processo de formação de agenda e de seleção da alternativa proposta podem ser destacados da seguinte maneira: a entidade Espírito Santo em Ação, como de fato o empreendedor da política pública, no sentido de ter atuado diretamente investindo recursos para promover a ideia da importância do tema; os atores visíveis, grupo composto pelo secretário de educação, governador e o próprio empreendedor da política; e o grupo de atores invisíveis, formado pelos agentes financiadores, pelos técnicos da equipe de implantação da Sedu e pelo ICE. O mapa desses atores corrobora o modelo proposto de múltiplas dinâmicas de Kingdon (1995).

Em consonância com o modelo de coalizão advocatória, percebeu-se a formação de uma coalizão formada por esses atores, no Espírito Santo, defendendo suas convicções sobre a política pública em educação e atuando em prol da mudança proposta. Tal qual como no modelo de Kingdon (1995), foi possível identificar os três fluxos das dinâmicas, a formação da janela de oportunidade e a atuação dos empreendedores da política.

Nesse sentido, na época da formulação do programa, os indicadores da educação básica demonstravam que o Brasil vivia uma crise no sistema educacional, precisamente na etapa do ensino médio. A partir desse diagnóstico, os atores perceberam a necessidade de uma intervenção imediata no sistema educacional, visando elevar a qualidade do ensino e aprendizagem da rede pública. Para o alcance desse objetivo, a alternativa proposta foi a implantação do ensino integral, solução apresentada como viável pelos empreendedores da política. Adicionalmente, a mudança do Poder Executivo contribuiu para que fosse formada uma janela de oportunidade, conceituada por Kingdon(1995), como um momento

propício para um tema ascender à agenda decisória, por meio da atuação dos empreendedores da política.

O grupo formado pelos empreendedores da política pública, capitaneado pela entidade Espírito Santo em Ação, identificou no modelo de ensino integral para o ensino médio, desenvolvido pelo Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), de Pernambuco, uma proposta que entenderam como sendo possível de ser implementada no Espírito Santo. Concomitantemente, a agenda nacional também contribuiu para que importantes marcos legais fossem instituídos, sinalizando aos entes federados que havia necessidade na reformulação do ensino médio.

Um ponto crítico identificado na formulação do programa foi o fato do modelo proposto de ensino integral, focado no ensino médio, ter sido claramente formulado em momento anterior ao diagnóstico da realidade da rede pública no Espírito Santo, ou seja, a política pública não foi pensada com foco no diagnóstico local. Por conseguinte, a atuação dos empreendedores da política foi determinante para a implementação da política pública.

É importante destacar que uma limitação observada no modelo teórico de múltiplas dinâmicas, em decorrência dos resultados interpretados, foi com base na percepção de que algumas situações ocorreram simultaneamente nos fluxos de dinâmicas distintas, interferindo na visão proposta pelo modelo de independência de uma dinâmica da outra. Como exemplo, o processo de sensibilização da proposta, que buscou tornar o tema conhecido e com maior número de apoiadores, característico da dinâmica das políticas públicas, interferiu diretamente na formação do clima estadual, entendido como a situação que revelava a opinião da população frente à atuação do governo, e que no modelo pertence à dinâmica da política.

A utilização de um modelo teórico internacional aplicado ao contexto brasileiro, frente às possíveis diferenças nos fluxos políticos e sociais, pode ser identificada como uma limitação da pesquisa.

Ao analisar como o desenho da intervenção foi formulado, passando pelo processo de diagnóstico, objetivos propostos e teoria do programa, foi perceptível a característica de desenho prospectivo da política pública, sendo evidente a distinção entre a decisão e sua operacionalização. Como reflexos desse desenho, podem ser citados a decisão de ter tornado urgente a implantação do programa, a existência de

oferta de vagas ociosas, a forma temerária de adaptação das escolas de tempo parcial e a dificuldade de aceitação pela sociedade.

Entre os pontos que precisam ser melhor compreendidos, destacam-se a dicotomia identificada entre a premissa do modelo de ensino integral, que visa resolver a equação “universalização” x “qualidade” do ensino, frente aos fatores, realidade fiscal do ente, os custos de implantação e a dimensão da rede de escolas da educação básica do Estado.

Entre as limitações da pesquisa, em virtude da recente implementação do programa no Espírito Santo, não foi possível realizar uma avaliação de resultado e impacto do programa. É importante destacar que a abordagem metodológica qualitativa permite que sejam constituídas interpretações da realidade obtidas através das impressões e opiniões dos sujeitos de pesquisa, portanto, podendo existir viés nos resultados a partir do posicionamento dos entrevistados.

Nesse sentido, como sugestão para pesquisas futuras, seria a adoção de abordagem quantitativa do tema que se ocupem de comprovar ou refutar os resultados e impactos do programa, enquanto uma política pública. Ainda, pesquisas futuras com vistas a compreender a legitimidade do programa, em relação à universalização da educação, podem se ocupar em pesquisar a mudança do perfil socioeconômico dos estudantes do Escola Viva, ao longo de sua existência, associando aos indicadores de reprovação dos alunos, ao longo do tempo.

A partir dos resultados desta pesquisa é perceptível a participação da sociedade civil na formulação do programa. Assim, um ponto que é apresentado como sugestivo para pesquisas futuras é a investigação dos interesses dos atores envolvidos, bem como se seria possível, diante do contexto brasileiro, a formulação da política pública sem a participação dos citados atores.

Assim, a partir do que foi identificado neste trabalho sobre o processo de formulação do programa, o resultado desta pesquisa poderá contribuir como insumo de pesquisas futuras no tocante à legitimidade da política pública em tela. Entende-se que este estudo contribui, portanto, para uma melhor compreensão da etapa de formulação de política pública, em particular, na área de educação.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2007.

BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process**. New York, M.E. Shape, 2005.

BRASIL. **Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais - 2016**. Brasília: 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Finan%C3%A7as+dos+entes+subnacionais+-+Novembro+2016/3f5b1d3a-a0bd-40f8-a218-1cf44131daa8>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: MEC, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=84751>. Acesso em: 28 nov. 2017.

CAIRNEY, P. **Paul A. Sabatier, “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”**. In M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla (Eds.). *The Oxford handbook of classics in public policy and administration* (pp. 484–497). Oxford and New York: Oxford University Press. 2015.

CÂMARA, R. H. **Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações**. Revista Interinstitucional de Psicologia v.6, n. 2, p. 179-191, jul-dez. 2013.

CAMPOS, C. J. G. **Método de Análise de conteúdo: ferramenta para análise de dados qualitativos no campo da saúde**. Revista Brasileira de Enfermagem v.57, n. 5, p. 611-614, set-out. 2004.

CAPELLA, A. C. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 61, p. 20-40, 2006.

_____. **Formulação de Políticas Públicas**. Enap: Brasília, 2017.

CAPELLA, A.C.N; BRASIL, F.G. **Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 4, n. 2, p. 64- 81. 2014.

CAVALCANTE, R. B; CALIXTO, P; PINHEIRO, M. M. K. **Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método**. Informação & Sociedade v.24, n.01, p. 13-18, jan.-abr. 2014.

COBB, R.W.; ELDER, C.D. **The politics of agenda-building: na alternative perspective for Modern Democratic Theory**. Journal of Politics, v.33, n.4, p. 892-915, 1971.

COMPARATO, F.K. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Resumo do termo de Cooperação técnica Nº 012/2015. 2015**. Disponível em: <http://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/diario_oficial> . Acesso em: 21 nov.2017.

ELMORE, R. F. **Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas**. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M. 1996.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 799, de 12 de junho de 2015**. Vitória, ES, jun. 2015a. Disponível em: <<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lec7992015.html>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

_____. **Lei nº 10.382, de 24 de junho de 2015**. 2015b. Disponível em: <http://portal.sedu.es.gov.br:83/PDFs/Leis/LEI%2010382_2015-2025.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2017.

_____. Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo. **Projeto pedagógico**. [201?]. Disponível em: <<http://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/Projeto%20Pedag%C3%B3gico%20-%20PROGRAMA%20ESCOLA%20VIVA-.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

_____. **Escola Viva**. Disponível em: <<http://escolaviva.es.gov.br/>>. [201?]. Acesso em: 22 nov. 2017.

FOLHA VITÓRIA. **Escola Viva vai oferecer 20 mil vagas em tempo integral para 2018**. Folha Vitória. Vitória, 29 set. 2017. Disponível em: <https://www.folhavoria.com.br/geral/noticia/09/2017/escola-viva-vai-oferecer-20-mil-vagas-em-tempo-integral-para-2018>. Acesso em: 22 dez. 2017.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3ª ed. São Paulo: Artmed, 2009.

FRANCO, M.L.P.B. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Plano Editora, 2003.

GASKELL, G. **Entrevistas individuais e grupais**. In: M. W. Bauer, & G. Gaskell (Orgs.), Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático (pp.64-89). Petrópolis: Vozes.2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas v.35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOTTEMS, L. B. D. et al. **O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites**. Saúde e Sociedade, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.

HILL, M. **The policy process: a reader**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, J. A. **The policy orientation**. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. 1 . **Policy formulation : where knowledge meets power in the policy process Michael Howlett and Ishani Mukherjee**. p. 3–22, 2016.

ICE- Instituto de Corresponsabilidade pela Educação. Cadernos de Formação. **Introdução às Bases Teóricas e Metodológicas do Modelo Escola da Escolha**. 1ª Edição. 2015a.

_____. Cadernos de Formação. **Modelo Pedagógico Princípios Educativos**. 1ª Edição, 2015b.

INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2015**. Brasília: Inep, 2016a. Disponível em :< <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas>>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. **Brasil no PISA 2015: Análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros**. Brasília: Inep, 2016b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_completo_final_baixa.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2017.

_____. IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. **Resultados e Metas**. 2017. Disponível em:< <http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 12 out. 2017.

JANNUZZI, P. M. **Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas**. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, DF, v. 36, p. 251-275, 2011.

_____. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: Uma introdução aos conceitos e técnicas**. 1ª ed. São Paulo: Editora Alínea, 2016.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2ª Ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. **Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas**. Rev de Sociologia e Política. V. 21(48) P.101-110. 2013.

MATUOKA, I. **Evasão escolar volta a crescer, diz INEP**. Centro de Referência em Educação Integral. Junho .2017. Disponível em:< <http://educacaointegral.org.br/reportagens/evasao-escolar-volta-crescer/>>. Acesso em: 26 fev 2018.

MAZMANIAN, D. A; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. **Glenview**: Scott Foresman, 1983.

- MINAYO, M. C. **Conceito de avaliação por triangulação de métodos.** In: MINAYO, M.C.; ASSIS, S.G.; SOUZA, E.R. (Orgs.). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p.19-51, 2005.
- MULLER, P; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas.** Educat. Pelotas, 2002.
- O'BRIEN, K. J; LI, L.. **Selective Policy Implementation in Rural China.** Omparative Politics, New York, v. 31, n. 2, p. 167-186, Jan. 1999.
- PARADA,L.E. **Política y Políticas Públicas.** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete.Políticas públicas : coletânea. Brasília: Enap, p. 43-95. 2006.
- PARSONS,W. **Políticas públicas:uma introdución a la teoria y a La práctica del análisis de políticas públicas.** México, Flacso, 2007.
- PIRES, R; SA E SILVA, F; LOPES, F. **Métodos Qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas** (capítulo 25). In: IPEA, Brasil em Desenvolvimento. Brasília: IPEA, p.661-688, 2010.
- RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). **La implementación de las políticas.** México: Miguel Angel Porrua,1996.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach.** Boulder, Col., USA: Westview Press, 1993.
- _____. **Theories of the Policy Process.** 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press; 2007.
- SARAVIA, E. **Introdução à teoria da política pública.** In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. Políticas públicas: coletânea. Brasília: Enap, p. 21-42, 2006.
- SEGATTO, C. I. **Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses.** Temas de Administração Pública. v.4, n.7, 2012.
- SILVA, C. R; GOBBI, B. C; SIMÃO, A. A. **O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método.** Organizações Rurais&Agroindustriais v.7, n.1, p. 70-81, 2005.
- SIOPE. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.** 2017. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/siope/dadosInformadosPelosUFs.do?acao=pesquisar&pag=result&ano=2015&periodo=1&cod_uf=32&admin=3&planilhas=125&descricaooltem=Consolidado+de+Receita&descricaooltem=Consolidado+de+Despesa>. Acesso em: 12 out. 2017.

SOARES, R; CLEMENTE, A. **Relação entre gastos com educação e desempenho escolar: um estudo nos municípios paranaenses no período de 2005 a 2011**. XX Congresso Brasileiro de Custos, Uberlândia, 2013.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura** 1. n. 2003, p. 20–45, 2006.

STONE, D. **Policy Paradox: The Art of Political Decision Making**. New York: W. W. Norton & Company, 2002.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministério para lãs Administraciones Públicas, 1992.

SUMIYA, A. L. **A Hora da Alfabetização: Atores, ideias e instituições na construção do PAIC-CE**. 247f. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

THOENIG, Jean-Claude. **L'analyse des politiques publiques**. In: GRAWITZ, M.; LÉCA, J. *Traité de science politique*. V. 4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985.

TURATO, E. R; FONTANELLA, B. J. B; RICAS, J. **Amostragem por Saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas**. *Cad. Saúde Pública* v.24, n.01,p. 17-27, jan. 2008.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. **Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework**. *Policy Studies Journal*, v. 37, n. 1, 2009.

YIN, R.K. **Estudo de Caso: Planejamento e Método**. Boohman.1981. 2ª ed. São Paulo: Bookman, 1981.

ZITTOUN, P. (org). **Contemporary Approaches to Public Policy: theories, controversies and perspectives**. London: Palgrave Macmillan, 2016.