



## O Processo de implementação do Programa de Melhoria da Aprendizagem (PROMAP) no Município de Petrolina

*Rosivânia Rodrigues de Alencar<sup>1</sup>; Marcelo Henrique Pereira dos Santos<sup>2</sup>*

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo estudar o processo de implementação do programa de educação continuada para os docentes na rede básica de ensino no município de Petrolina, partindo da análise do contrato firmado entre o governo local e o Instituto Qualidade no Ensino (IQE). Através da análise documental e entrevistas com atores do projeto identificou-se que o processo de implementação utiliza as metodologias Quali I e Quali II as quais abrangem alunos do 3º ao 9º ano. O processo divide-se em duas etapas: 1) aplica-se teste de seleção aos alunos com vistas a verificar os níveis de proficiência; 2) a partir dos resultados que são encaminhados ao IQE busca-se capacitar professores selecionados no Programa Municipal de Melhoria da Aprendizagem (PROMAP) para atuarem no apoio a outros professores de sala de aula. A prática visa ao melhoramento dos métodos de ensino e, de uma certa forma, ao estabelecimento da motivação entre as partes aluno/professores. No entanto, há barreiras à implementação e limitações no planejamento da gestão local ao considerar um curto prazo de tempo para a atuação do projeto no município.

**Palavras-chave:** Educação Continuada, Políticas Públicas, Implementação de Políticas Públicas.

## The Process of Implementation of the Program of Improvement of the Learning (PROMAP) in the Municipality of Petrolina

**Abstract:** The present study aims to study the process of implementation of the continuing education program for teachers in the basic education network in the city of Petrolina, starting from the analysis of the contract signed between the local government and the Institute of Quality in Education (IQE). Through documentary analysis and interviews with project stakeholders, it was identified that the implementation process uses the Quali I and Quali II methodologies which cover students from the 3rd to the 9th grade. The process is divided into two stages: 1) the selection test is applied to the students in order to verify the levels of proficiency; 2) from the results that are sent to the IQE it is sought to train selected teachers in the Municipal Improvement of Learning Program (PROMAP) to act in support of other classroom teachers. The practice aims to improve teaching methods and, to a certain extent, to establish motivation between the student/teacher parties. However, there are barriers to implementation and limitations in local management planning when considering a short time frame for the project to operate in the municipality.

**Keywords:** Continuing Education, Public Policies, Implementation of Public Policies.

<sup>1</sup> Pós-graduanda em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), Graduada em Administração pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF).

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Sociais (Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Mestre em Ciências Sociais (Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Graduado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade de São Paulo. \*Autor para correspondência: Marcelo Henrique Pereira dos Santos. marcelo.henrique@univasf.edu.br.

## Introdução

No âmbito da realidade socioeconômica do Brasil é possível afirmar que as oportunidades de acesso à educação não estão disponíveis para todos. É certo que o processo de globalização proporcionou inúmeras formas de dispersão de informações, sobretudo através da mídia digital – fonte importantíssima e de fácil acesso ao conhecimento. Porém, tais ferramentas não estão justamente distribuídas e tampouco disponíveis no conjunto dos mais vulneráveis socioeconomicamente. Nesse sentido, entende-se que o processo de educar, especificamente crianças e jovens da rede pública do país, tem enfrentado desafios por parte de muitos docentes. Obviamente, a má distribuição de tecnologias não é o fator principal pela falta de qualificação de professores e alunos, mas a ausência de necessidades básicas (como estrutura física favorável ao acesso dos alunos à escola, material didático adequado, salários justos aos professores, educação continuada), isto é, a falta de recursos físicos e psicopedagógicos para investir no preparo de crianças têm se tornado um grande problema e, de fato, o direcionamento em capacitação para os professores bem como aos gestores administrativos das unidades escolares, que atuam na educação pública e básica, sobretudo nos municípios, é medida necessária. Portanto, percebe-se que há um retardo na estrutura escolar, da estrutura pedagógica e, conseqüentemente, evasões escolares de jovens e crianças têm assiduamente crescido em virtude da falta de recursos e investimentos necessários.

A educação de qualidade é um desafio a ser implantada em larga escala no país. Conforme dados apresentados pelo Ministério da Educação o país conta com 184,1 mil escolas, sendo 112,9 mil – o equivalente a dois terços – de responsabilidade municipal. Ainda nesse contexto, o Censo Escolar da Educação Básica apontou o ensino médio como o grande gargalo da educação brasileira tendo como causa do problema a queda do número de matriculados e, concomitantemente, o alto índice de jovens inativos, isto é, aqueles que não trabalham nem estudam. Nessa conjuntura, no interior de Pernambuco - consoante senso do IBGE (2010) - as escolas públicas com alunos na educação básica possuem taxas de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos de idade) de 97%. Esse fato colocou o município na posição 73 dentre as 185 cidades do estado. Não é uma posição ruim, porém, é preciso refletir: a taxa de matriculados é diretamente proporcional ao ensino qualificado e a permanência dessas crianças nas escolas?

Em resposta à questão abordada, objetiva-se neste artigo compreender a política de implementação do Programa Municipal de Melhoria de Aprendizagem – PROMAP, desenvolvida pelo município de Petrolina, a qual remete ao contrato firmado entre a prefeitura

da cidade e o IQE – Instituto Qualidade no Ensino. Busca-se, dessa forma, destacar o impacto que a implantação do programa pedagógico tem proporcionado a fim de melhorar a qualidade do ensino básico na cidade através da educação continuada de docentes.

As questões levantadas na análise do estudo foram: 1) quais são as vantagens do programa? 2) qual tipo de relação burocrática se dá entre o município e a esfera estadual? 3) como as relações políticas e os interesses públicos estão alinhados com as metas e valores estabelecidos? 4) em que medida o controle da implementação do programa está sendo realizado?

Para tanto, no que se refere ao processo de implementação do programa, deve-se destacar a capacidade da atual administração local do município de Petrolina de formular a intenção política, o ajuste da finalidade com os procedimentos locais já estabelecidos e a capacidade de controlar a implementação das decisões políticas (RUA; AGUIAR, p. 129 in SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

## **Metodologia**

O trabalho utiliza pesquisa exploratória a qual possui procedimentos mais flexíveis na coleta e interpretação de dados, considerando que o pesquisador busca formar uma visão preliminar a respeito do seu objeto de estudo (BHATTACHERJEE, 2012; GIL 1989, p. 42 apud BIROCHI, 2015, p.50). Ademais, utiliza-se metodologia qualitativa, uma vez que se dedica à análise de dados mediante entrevistas e observação do objeto de estudo e, portanto, a avaliação do aspecto estatístico não resulta mediante valores numéricos (BIROCHI, p. 56). Além disso, recorre-se ao método de estudo de caso do tipo intrínseco, pois houve interesse genuíno na busca pelo estudo do contrato firmado com a prefeitura a fim de conhecer o impacto no âmbito educacional no município. Ou seja, a escolha do método não se deve ao fato de que aquele possa representar outros casos, nem para o fim de uma generalização ou para construção de uma teoria (STAKE, 2012 apud BIROCHI, 2006. p. 65). Por fim, combinado ao estudo de caso utilizou-se a pesquisa documental e entrevistas.

Quanto ao período analisado, o lapso temporal foi de outubro de 2018 a abril de 2019. Para sustentar a análise buscou-se: conhecimentos teóricos sobre o processo de implementação das políticas públicas; associar a relação política entre os governos Estadual e Municipal no que se refere à articulação para desenvolvimento de metas e valores de inclusão social com medidas

de formação continuada através do PROMAP; e verificar as barreiras no decorrer da implementação do contrato firmado entre o município e o IQE.

## **Referencial Teórico**

### **Políticas Públicas**

Para Rua (2012) a sociedade é um conjunto de indivíduos dotados de interesses e recursos diferenciados que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades. Certo de que é um conjunto de pessoas cujos recursos não são igualmente divididos e onde há diferenciação de poderes, é natural a existência de conflitos e a conseqüente necessidade de implantação de projetos por parte dos gestores públicos para atender às demandas da sociedade. WU et al. (2014, p. 15) caracterizam como uma das motivações para implantação de políticas públicas as crises, diante das quais os formuladores devem agir como bombeiros. Ou seja, percebe-se que em grande medida as políticas públicas são desenvolvidas sem a presença de planejamentos minuciosos, mas por planos emergenciais, sobretudo, diante de situações calamitosas.

Nesse contexto, entende-se que, por diversas situações, senão na maioria das vezes, projetos que são desenvolvidos em cenários conflituosos, são formados através de decisões que acontecem mediante acordos entre parlamentares e que nem sempre há precauções diante da complexidade dos interesses de uma sociedade. Ainda para os autores citados, os gestores públicos assumem uma grande parcela da culpa por falhas resultantes de processos de políticas públicas fragmentados. Portanto, é natural que indivíduos diferentes busquem por interesses diferentes e que necessidades urgentes e inadiáveis sejam planejadas com estratégias específicas e domínio por parte das gestões públicas. Todavia, mesmo nas situações urgentes a implantação de uma política pública deve ser tratada com parcimônia, pois evitariam problemas irreparáveis e a necessidade de elaboração de planos emergenciais os quais muitas vezes não podem atender às necessidades da população.

Convergente ao contexto revela-se a importância de tratar a relação de sociedade e vida coletiva mediante estratégias implantadas na gestão pública e que favoreçam o desenvolvimento do indivíduo e o torne apto ao desenvolvimento nas diversas áreas da vida.

Neste particular, Rua (2012, p. 13) registou que há tipos de necessidades diferentes para determinados indivíduos estabelecidos em dado grupo social:

São necessidades materiais não somente aquelas que se referem à nossa sobrevivência física, como alimentação, moradia etc., mas também as que dizem respeito aos nossos desejos de posse e ostentação material, tais como propriedade de terras, bens móveis etc. Enquanto as necessidades ideais são aquelas que fazem referência ao nosso desenvolvimento intelectual, cultural, religioso.

As políticas públicas representam o quanto as gestões estão sendo efetivas no sentido de solucionar problemas complexos da sociedade e em responder às expectativas da população. O papel fiscalizador cabe, em boa medida, à coletividade que deve cobrar das gestões exímios planejamentos, porém nem sempre isso é possível. Em boa medida ações são levantadas através da pressão popular e de situações inadiáveis e críticas na sociedade. Quando se refere às necessidades ideais, as ações devem ser voltadas ao desenvolvimento de competências de um grupo ao favorecer instrumentos e meios de acesso à informação e projetos de acessibilidade. É sabido que em localidades mais carentes as discussões nesse sentido são desenvolvidas, porém nem sempre as ações estão na mesma proporção. De toda forma, há o processo de implantação de medidas, as chamadas funções essenciais da criação das políticas públicas que são divididas em cinco atividades: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação (WU et al, p. 21).

Portanto, para alcançar eficácia em um planejamento de porte público são necessárias atividades inter-relacionadas que os gestores devem implantar a fim de alcançar os objetivos da sociedade e do governo. Pois, através da identificação de situações críticas, os políticos reúnem-se a fim de tomar medidas de soluções imediatas ou precauções (longo prazo), proporcionando as políticas públicas mediante formulação de propostas, *policy* com a tomada de decisões e implementações através de organizações públicas, mobilizando interesses. Em outras palavras, entende-se *policy* como a capacidade do governo de desenvolver políticas públicas a partir do processo de política (RUA, p. 17).

### **Implementação de Políticas Públicas**

Em que pese o processo de formulação das políticas públicas envolva diversas etapas de suma importância, cabe aqui ressaltar a etapa de implementação das decisões no âmbito da

ação governamental de fixação de um programa de governo. Para FAGUNDES; NOGUEIRA (2015), por longo tempo, entendeu-se que implantação era uma simples etapa subsequente à decisão e definição das metas e objetivos a serem alcançados, a qual seria uma relação harmoniosa e convergente com os propósitos previstos. Isto é, seria, exclusivamente, o colocar em prática as decisões referentes às políticas sociais bem como a preocupação dos agentes políticos, a qual estava situada eminentemente com os resultados finais da política implementada (FAGUNDES; NOGUEIRA, 2015).

A esta visão se contrapõe a conceituação de Wu et al, p. 97 ao afirmarem que a implementação significa o resultado de várias decisões de políticas públicas que se traduzem em ação. Ou seja, trata-se da fase em que a administração pública relaciona os planejamentos com as necessidades da coletividade, assim transportando decisões documentais em ações de governo a fim de restabelecer a harmonia em um grupo de indivíduos. Ainda para os citados autores, considera-se implementação a fase mais difícil e crítica no processo: “a fase em que qualquer deficiência na concepção das políticas públicas ou quaisquer vulnerabilidades relacionadas ao ambiente externo se tornarão visíveis” (WU et al, p. 97).

Em relação à concepção da política pública, (LOWI, 1972 apud FREY, 2010, p. 223) denomina de *'policy arena'* as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas, em que tais reações possuem efeito antecipativo para o processo político de decisão da implementação. Ou seja, os diversos conjuntos de programas que são desenvolvidos a fim de assegurar o direito de cidadania da coletividade. Todavia, em todo processo de inserção há situações inevitáveis ou imprevisíveis que abrem espaços para cenários problemas mediante a complexidade do processo do projeto público. Nesse contexto os problemas de coordenação dos objetivos das políticas tornam-se mais difíceis à medida que ocorrem dispersões da autoridade política e inconsistência interna das decisões coletivas (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 91). Uma vez que a concentração da autoridade política varia entre os Estados federativos, pois estão diretamente ligadas à estrutura da relação entre o Executivo e o Legislativo, as variações de coordenação de políticas nacionais dependem da maneira como estão estruturadas as relações em cada Estado (IDEM).

No âmbito das políticas públicas de educação, projetos relacionados especificamente ao ensino fundamental são medidas de inclusão social que favorecem a disseminação de oportunidades. E nesse contexto é sabido que a responsabilidade de Estados e municípios que operam de modo independente revela-se o ponto nevrálgico de uma gestão pública (IDEM, p. 102). Sabemos que a própria Constituição Federal de 1988 estabelece competências

concorrentes na educação fundamental, deixando claro que essas deveriam ser oferecidas, preferencialmente, pelos governos municipais; obriga governos estaduais e locais a gastarem 25% de sua receita disponível em ensino (IDEM).

A boa gestão ou não da efetiva distribuição da renda em políticas públicas sociais, no âmbito dos municípios, é de responsabilidade dos gestores públicos. Ou seja, percebe-se que para o contexto educacional, a administração local é responsável pela implementação das políticas sociais em projetos que visem satisfazer às expectativas das pessoas, porém embora os municípios estejam num patamar de autonomia para administrarem receitas e direcioná-las em projetos de cunho social, essas medidas ainda dependem da boa relação política das esferas federal e municipal.

Nesse sentido, problemas possíveis que possam surgir nesse aspecto devem estar relacionados à má gestão de recursos e ineficiência das análises dos cenários em que atuará o projeto, como também falta de apoio para a área de educação. Diante do exposto, de fato, são apresentados por diversos autores uma variedade de modelos tanto de elaboração como de implementação das políticas públicas (BARBOSA, 2010), os quais reafirmam que em todo processo de fixação há circunstâncias inevitáveis e imprevisíveis, das quais surgem impasses caso não sejam premeditadas com acuidade por parte dos gestores públicos. Assim, o fato de planejar e estabelecer metas não simplesmente garante o êxito do processo, pois é necessário estabelecer os possíveis dilemas geradores de resultados insatisfatórios e, conseqüentemente, decorrências indesejadas. A esse respeito, BARBOSA (2010) expõe que:

Existem visões que separam a elaboração da implementação de políticas públicas no processo de planejamento, e coloca-o como um processo de fazer planos. A dissociação entre planejamento e implementação ou, a não preocupação com os requisitos de implementação, aumenta a chance de fracasso das políticas públicas. Independente do que seja a política ou a estrutura formal de autoridade, depende dos implementadores o sucesso ou não do programa. Se eles estão devidamente preparados e motivados poderão mobilizar os recursos necessários para superar obstáculos aparentemente insuperáveis. Caso contrário, eles poderão sabotar o programa mesmo que o sistema de controle seja o mais rigoroso (p.15).

Dentro desse contexto RUA e AGUIAR, 2006, p. 127, expõem que, no inexorável âmbito do processo de racionalização da sociedade moderna, a burocracia pública tem exercido papel relevante na organização política da sociedade. É que, se por um lado, uma burocracia independente pode constituir uma salvaguarda contra riscos do oportunismo partidário [...] por outro lado, não se encontra submetida aos controles burocráticos. Para as citadas autoras, os agentes burocráticos são atores capazes de competir com os políticos, não apenas visando a

decisões favoráveis às suas propostas quanto a *policies* específicas, mas até mesmo pelo controle do processo político. Entende-se que essa diferenciação entre burocratas e agentes políticos ocasionam, geralmente, conflitos de interesses que são propriamente gargalos à implantação de um projeto eficiente de política pública.

Quanto aos desafios, pode-se entender que negligências são causas de fracassos em que formuladores de políticas públicas muitas vezes não conseguem preparar o terreno de forma sistemática, ocasionando políticas muito abaixo das expectativas (WU et al, p. 107). Por isso, os autores identificam estratégias que devem ser tomadas a fim de conduzir a criação de políticas para uma direção mais integrada capaz de gerir atividades de implementação, a saber: a) Formar grupos favoráveis à mudança de políticas públicas entre uma gama de *stakeholders*, que trazem diferentes recursos e interesses; b) Definir objetivos gerais e desenhar parâmetros para as políticas; b) Garantir, em algum momento, a autorização formal adequada e os recursos necessários para conduzir o processo para frente.

Por fim, observa-se a importância de incentivos direcionados a políticas públicas na área de educação, sobretudo a qualificação docente, uma vez que os impactos positivos da formação continuada disponibilizam um conjunto de cenários possíveis para atuação de professores cada vez mais capacitados, incentivados e, conseqüentemente, aptos para se relacionarem com alunos que apresentem dificuldades na fixação do ensino e ao mesmo tempo a permanência na escola.

## **Educação continuada e inclusão social**

A preocupação com a perda nas cidades de condições favoráveis à educação é um indicativo das frágeis realidades do desenvolvimento humano (FRAGA, 2007, p. 02), o qual está intimamente ligado ao ambiente externo através dos meios disponíveis ao favorecimento de habilidades intelectuais, sociais, morais e educacionais. Nesse contexto, a educação continuada atende a um determinado espaço antissocial, isto é, em localidades em que o acesso à informação não está plenamente disponível, em que os esforços educacionais se exaurem no ir e vir concreto, na tensão popular da cidade, numa agressão ao indivíduo e numa desagregação da sociedade (FRAGA, 2007, p. 02).

Nesse contexto, leva-se em consideração uma parte, senão a parcela mais importante de um conjunto de indivíduos reunidos em um determinado espaço, considerada relevante ao

conceito de educação continuada: a inclusão de crianças e jovens na educação. Tal fato refere-se ao pressuposto de que, em ambientes favoráveis ao desenvolvimento educacional de crianças e jovens, sobretudo carentes, revela-se a expectativa democrática que remete à opção pela ética como eixo transversal em todos os níveis do ensino; uma possibilidade de elaboração de opiniões sobre o funcionamento social de “agentes autônomos, respeitosos da liberdade, integridade e direitos dos demais” (GONÇALVES, 2005, p. 65 apud FRAGA, 2007).

Em virtude dessa abordagem social, a inclusão sugere práticas de educação permanente da qual “toda população é alvo e destino”, considerada como a “abertura a uma sociedade pluralista, onde cada um encontra-se com suas convicções” (JARDIM, 2004, p.75 apud FRAGA, 2007). Considerando o espaço pluralista e uma política de eficácia voltada à educação, Michels aponta para a importância da formação continuada de professores, já que o docente é o “elo” de ligação entre a escola e a sociedade (MICHELS, 2006, p.411).

Ainda para a autora, “professores especializados são os responsáveis pela organização das ações pedagógicas a serem desenvolvidas”. Portanto, percebe-se que, no âmbito das escolas, sobretudo àquelas em regiões menos desenvolvidas, a capacitação de professores que atuam com metodologia especial facilita o acesso e a inclusão de crianças e jovens à escola; mais importante ainda - a manutenção desses jovens na educação básica. A solidificação do entendimento é dada assim por Michels (2006, p.415):

A formação dos professores capacitados, tanto em nível médio como superior, deve ocorrer por meio do oferecimento de disciplinas, ou tópicos, que venham a contemplar as discussões sobre educação de alunos considerados deficientes. Percebe-se também que sua formação deve desenvolver, nesse futuro profissional, competências para executar atividades diretamente com os alunos considerados deficientes e, ao mesmo tempo, aprender a trabalhar em equipe.

Sendo assim, é foco desse trabalho identificar se a implantação do PROMAP proporciona uma metodologia de ensino direcionada ao melhoramento das práticas didáticas a qual favorece ou não os resultados da proficiência de crianças e jovens da rede básica de ensino.

## **O IQE e contrato com o município de Petrolina**

O IQE – Instituto Qualidade no Ensino é uma organização civil de caráter educacional e de assistência social, sem fins lucrativos, criada em 1994 e mantida com o apoio de empresas privadas e parcerias com os governos estaduais. A missão do instituto é desenvolver e promover

projetos educacionais que tem por objetivo a inclusão social através da melhoria da qualidade do ensino público básico (IQE, 2019).

Em 2018 o IQE e o município de Petrolina firmaram contrato através do edital Nº50/2018, o qual tornou público o estabelecimento de normas relativas à realização de processo interno de seleção simplificada a fim de selecionar, dentre professores efetivos da rede municipal de ensino, a equipe de docentes formadores para atuar no PROMAP. Conforme o supracitado edital, publicado pela Secretaria Municipal de Educação de Petrolina, o PROMAP foi implementado com o auxílio do IQE, o qual faz a mediação dos professores selecionados no programa com a metodologia específica através da qual possibilitará a qualificação do ensino.

Duas metodologias específicas para a finalidade do projeto foram aplicadas: Quali I para 3º e 5º anos do Ensino Fundamental e Quali II para 6º ao 9º anos do Ensino Fundamental. As mencionadas metodologias são classificações do programa Qualiescola que é implementado pelo IQE com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino e de aprendizagem dos alunos nas escolas públicas, promovendo e reforçando a autonomia e a competência do corpo docente, da direção e coordenação da escola quanto à gestão (IQE, 2019). Para atingir a finalidade do programa que é implementado em pelo menos 30 meses. Para tanto são organizadas cinco ações sistêmicas (IQE, 2019):

- Formação continuada de professores em serviço,
- Assessoria aos gestores escolares;
- Avaliações de aprendizagem de todos os alunos;
- Reforço escolar ou apoio a aprendizagem;
- Construção da gestão participativa.

As atividades mencionadas no tópico acima são desenvolvidas pelo IQE através de materiais para formação de professores e gestores escolares, avaliações, sequências didáticas para alunos, relatórios de acompanhamento, etc. (IQE, 2019). Portanto, percebe-se que a metodologia aplicada no PROMAP em Petrolina visa implementar a educação continuada ensejando ações de melhoria da educação básica na intervenção de professores capacitados em auxiliar crianças e jovens no melhoramento cognitivo. Os 20 formadores selecionados trabalham com alunos dos 3º ao 9º anos através de encontros e plantões pedagógicos nas áreas de Matemática e Língua Portuguesa com os professores das unidades escolares (BLOG EDENEVALDOALVES, 2019).

Quanto às vantagens percebidas na implementação do programa ALMENDRA (2018) argumenta que a formação docente poderia desempenhar um papel mais motivador e qualificador, se considerada como um caminho inequívoco para a promoção de técnicas de aprendizagem efetivas em sala de aula, assegurando, aos alunos, o domínio tempestivo das habilidades e competências requeridas à etapa educacional em que se encontram. O articulista do IQE ainda acrescenta que algumas condições são necessárias e imprescindíveis no sentido de resgatar o prestígio social outrora conferido ao magistério:

A combinação profícua entre alguns fatores: a revisão das grades curriculares dos cursos de pedagogia e licenciatura (objetivando um melhor equilíbrio entre teoria e prática, tendo como pano de fundo a Base Nacional Comum Curricular); a fixação de professores em uma escola; a realização amíúde de oficinas de formação continuada em serviço; além de uma progressiva adequação salarial, certamente propiciariam bases mais sólidas para promoção de um processo de ensino e aprendizagem contemporâneo e consistente nas redes de ensino (ALMENDRA, 2018, p.42).

No aspecto da proficiência dos alunos, a coordenação do PROMAP caracteriza o programa de formação continuada em serviços com o diferencial de junção entre a teoria e prática no exercício do ensino aos alunos em sala de aula, em que o foco está não na capacitação, mas na adequação de práticas didáticas a fim de fornecer subsídios ao melhoramento cognitivo.

Em Petrolina são acompanhadas 79 escolas num universo de 82; destas apenas 30 são do grupo Quali II. Com isso, busca-se que os professores formadores selecionados além da formação específica em língua portuguesa e matemática, tenham experiência em sala de aula. Os docentes visitam as escolas do município duas vezes por mês e seguem uma sequência de atividades inter-relacionadas que são planejadas pelo IQE. Tais atividades são aplicadas pelos professores de sala de aula com o apoio do professor formador. Segundo a coordenadora do PROMAP além dos encontros semanais com os professores de sala de aula há os plantões dos quais saem os temas para as formações. A coordenadora explica que “são as orientações, leitura escrita, produção (...) que orientamos desde que a gente apresente a sequência didática. O intuito do projeto é formação continuada em serviços e o que tem de diferente é que a gente aplica junto: teoria à prática”.

O processo de implantação do PROMAP em Petrolina baseou-se no diagnóstico da rede. O Instituto Qualidade no Ensino fez uma avaliação com duração de três dias no município; “no primeiro dia, avaliou-se a interpretação de texto; no segundo, produção de texto e, no terceiro dia, matemática. São três dias para aplicar a prova, e quem aplica é o próprio professor de sala de aula”- afirma a coordenadora do PROMAP. Embora o diagnóstico da eficiência do programa ainda não esteja claramente definido - uma vez que a implantação na atual gestão do município

irá completar um ano de vigência em junho de 2019 - nota-se que há expectativas positivas quanto à implementação, já que o foco é o aperfeiçoamento das práticas didáticas do professor, fato que pode acarretar o melhoramento motivacional do docente. Considerando que a qualidade do ensino através de métodos que orientam professores no apoio direto aos alunos com necessidades básicas e especiais e a técnica desenvolvida pelo programa, consegue acolher espaços que vão muito além do objetivo final - que é o melhoramento da fixação do ensino dos alunos mais necessitados; proporciona no resultado geral também uma postura de incentivo à qualificação metodológica do docente.

A professora formadora M.L que atua na área de matemática corrobora com a ideia exposta no parágrafo anterior e salienta que “o que mais chamou a atenção em participar do projeto foram os comentários das pessoas sobre a eficiência do PROMAP”. No entanto, ao pontuar dificuldades e desafios enfrentados no dia a dia, a professora relata que:

*“Já encontrei algumas dificuldades. Estou com um problema sério: há um professor com idade avançada e talvez por isso ele não é flexível. Às vezes você leva um jogo, ele diz que é perda de tempo, que é coisa de pedagogo (...) Embora eu tenha formação e mestrado em matemática, eu não sou pedagoga, muito pelo contrário. Mas eu valorizo essa metodologia, essa maneira de como ensinar. Se isso aí é mais fácil para o aluno aprender, mesmo que eu tenha que pular e dançar é assim que eu vou fazer para meu aluno entender isso. Então esse professor é muito resistente, tenho dificuldades em chegar para ajudá-lo. Para aplicar a sequência, por exemplo, que ele quem deveria aplicar, ele não aplicou. Fui eu quem apliquei.”*

Ainda no âmbito das barreiras à implementação do programa, a coordenadora do PROMAP reconhece que há alguns entraves no processo. Considerando que as metodologias repassadas aos professores de sala de aula são conduzidas pelos formadores, os quais são treinados pelo IQE para proporcionar o desenvolvimento de uma metodologia lúdica que favoreça a absorção do ensino de uma forma menos conservadora, esses encontros acontecem aos sábados e sobre esta questão dos encontros aos sábados a coordenadora afirma:

*“O que a gente tem como dificuldade hoje é a questão da rede. Não ter, por exemplo, esse dia de estudo já na carga horária (na grade) do professor de séries iniciais. Por isso, essas formações acontecem aos sábados. Embora o professor receba a parte para participar da formação aos sábados, percebe-se que a questão da qualidade de vida do docente é afetada sendo considerado um ponto negativo o fato de os encontros não ocorrerem durante a semana. Todavia, apesar de eles reconhecerem que não há possibilidade de ser semanal (...) tendo em vista possuem dois vínculos (...) esse ano como não temos sábados letivos as formações estão acontecendo a contento”.*

Nessa conjuntura a professora M.L também reconhece que há que se pensar em melhoramento do programa no sentido da execução, pois dois anos de trabalho são muito pouco

para que a metodologia seja repassada às crianças e jovens. Nesse contexto, expõe que a implementação deveria ser pensada para um tempo maior: "é como se você tivesse com uma crise de garganta e você toma dois anos anti-inflamatórios e melhora. Mas depois a crise volta". A professora ainda acrescenta que a proficiência dos alunos tende a diminuir, pois:

*"São dois anos e finaliza. Passam quatro, cinco anos sem ter ação (...) só não queria que parasse. Eu acho que não terá um resultado magnífico que deveria ter por que é muito pouco tempo. O que precisamos resgatar desse aluno do nono ano é muito. Não são apenas conteúdos e habilidades é desde o primeiro ano até o nono. Deveriam ser nove anos de trabalho".*

É sabido que no processo decisório de implementação de programas sociais como o PROMAP em Petrolina, é importante o papel desempenhado por burocratas e políticos e as suas interações na elaboração de decisões públicas (RUA; AGUIAR, p. 127). As supracitadas autoras afirmam que há alguns pré-requisitos para que um grupo de indivíduos seja capaz de prover um governo. Ou seja, relações políticas entre as esferas governamentais, que no caso em tela destacam-se as governanças estaduais e municipais e suas interações, caracterizam a parte decisória do planejamento estratégico que deve ser desenvolvido pela cúpula de um governo.

Contudo, há entraves por detrás de todo planejamento, os quais em alguns casos podem interferir na implementação quando há especialização em excesso, ou seja, no caso do PROMAP quando os professores de sala de aula tendem a interagir apenas na área para a qual possuem formação. No que diz respeito ao primeiro pré-requisito - a burocracia - enquanto agente do processo decisório, revela-se a capacidade de formular metas políticas próprias, na forma de visões de mundo específicas de cada grupo político, bem como capacidade de impor obstáculos a projetos e planos de ação considerados contrários aos seus interesses ou capazes de ameaçar a estrutura de poder burocrática (RUA, AGUIAR, p. 130).

Diante disso, entende-se que na implementação do PROMAP existem conflitos de interesses revelados através do choque de visões de mundo. É percebido que do conjunto total de professores que recebem os serviços dos formadores nas escolas beneficiadas, boa parte não é receptiva, pois há docentes que ainda são resistentes à ideia do aprendizado de maneira lúdica, por exemplo.

A parte burocrática do programa pode ser reconhecida como àqueles professores de sala de aula totalmente resistentes à ideia do aprendizado de maneira criativa. Já que considerada o gargalo da implantação tem objeções ao serviço prestado, seja pela especialidade em excesso, seja pela visão conservadora. A professora M.L reconhece que independentemente da objeção de alguns professores que se opõem ao beneficiamento do programa, há que se estabelecer uma

atitude empática diante dos professores que apresentam dificuldades na aceitação do programa, a respeito do assunto a professora expõe: “conhecemos os professores que têm mais dificuldade (...) então a gente busca visitá-los mais”.

Quanto ao mérito da didática do ensino, M.L explica que não considera capacitação docente, “na verdade, ajudamos os professores de sala de aula a mostrar uma maneira de ensinar diferente”. Ou seja, os formadores não atuam com o intuito de fiscalizar o rendimento de outros professores, contudo a disposição é em auxiliar o professor na finalidade de cada sequência exposta e disponibilizada pelo IQE.

Em face do exposto, o método aplicado não seria possível sem a introdução de uma gestão participativa no contexto escolar. Observou-se que os coordenadores das escolas municipais beneficiadas atuam no sentido de mediar uma boa relação entre docentes de sala de aula e formadores e a divulgar informações corretas sobre o objetivo do PROMAP. A esse respeito corrobora o exposto pela professora formadora M.L:

*“O coordenador é o nosso parceiro na escola. Ele nos informa quando o professor está tendo dificuldade para aplicar a sequência. Se ele está com dúvida então vamos lá, se o professor tiver uma aula vaga a qual chamamos de “janela” a gente conversa com ele na janela. Perguntamos ao professor como podemos ajudá-lo. Então temos essa troca com eles (coordenadores)”.*

Em suma, observa-se que o PROMAP é implantado mediante iniciativa de apoio político local e voltado ao melhoramento dos índices de proficiência das escolas da rede básica de ensino de Petrolina. Contudo, somente apoio político não implementa um programa complexo e direcionado para a inclusão social. Deve-se coexistir trabalho em equipe e medidas de governança capazes de incentivar docentes para abertura de novas práticas que favoreçam a permanência de crianças e jovens nas escolas.

## **Considerações Finais**

Considerando que professores capacitados estão mais abertos às alternativas e à criatividade e que a prática do ensino qualificado para crianças e jovens é beneficiada pela formação continuada, observa-se que programas voltados ao desenvolvimento pedagógico tendem a ser excelentes iniciativas de governança, pois a capacitação ativa o desejo de crescimento, seja impulsionado pela oportunidade de melhoramento salarial – em casos de

processos seletivos de docentes que são remunerados para atuarem como orientadores de outros docentes - seja pela participação em programas que envolvem uma rede de atores, burocratas ou não, interligados com o objetivo da qualidade no ensino.

A implantação do PROMAP é caracterizada pela busca da eficiência das didáticas nas 79 escolas municipais da rede básica de ensino de Petrolina com o objeto de favorecer o melhoramento cognitivo dos estudantes mais necessitados. Uma vez implementado, os resultados de programas de formação continuada tendem a melhorar os índices de permanência dos alunos nas escolas, já que o ciclo de aprendizagem torna-se mais sólido porque é aplicada uma metodologia que induz aluno e professor ao diálogo de saberes.

Norteando-se pelo PROMAP, observou-se que o conjunto de alunos matriculados nas escolas públicas da rede básica de ensino de Petrolina possui, em grande medida, deficiência de saberes a qual é remediada através do desenvolvimento dos professores formadores. O ensino qualificado, mediante o apoio do governo local, é incentivado por intermédio de uma proposta de formação continuada nas didáticas de ensino, em que professores de sala de aula são orientados por outros professores formadores na condução da melhoria do rendimento. No entanto, notou-se que no processo de implementação do programa há barreiras e dificuldades caracterizadas, pontualmente, por alguns docentes resistentes à ideia do programa. Esse fato torna-se um gargalo já que em determinadas salas de aula, os professores não são totalmente receptivos, embora participem do processo de aplicação das atividades de proficiência. Nesse contexto, medidas de iniciativa ao trabalho em equipe e a exposição dos pontos fortes do programa devem estabelecer a flexibilização de professores no âmbito do PROMAP.

Por fim, considerando que o contrato firmado é estabelecido pelo prazo de até 30 meses, identificou-se que as expectativas do melhoramento do ensino não podem ser totalmente atingidas, já que para o aluno do 3º ano beneficiado na metodologia Quali I, ao chegar no 9º ano não será mais assistido. Portanto, objetivando qualificar o ensino básico fundamental entende-se que a proposta do contrato deveria seguir os nove anos de forma sequencial para que, de fato, a rede básica pública seja transformada. Ou seja, programas de ordem pública com alta complexidade e que abrangem um contingente tão importante para a sociedade – como na área de educação -, devem ser planejados cuidadosamente de maneira que medidas implementadas sejam não só efetivas, mas eficazes e eficientes.

## Referências

ABRANTES, Talita. **5 jovens relatam por que abandonaram o ensino médio**. EXAME. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/4-jovens-relatam-por-que-abandonaram-o-ensino-medio/> Acesso em: 27 out. 2018.

ALMENDRA, José. Formação docente – Um grande desafio. **Jornal O Dia**, Teresina, 24 de mai. 2018.

BARBOSA, T. R.; CARVALHO, M. D. L.; SOARES, J. B.; Implementação de política pública: Uma abordagem teórica e crítica. In: **X Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária em América del Sur**, 2010., Mar Del Plata.

BIROCHI, Renê. **Especialização em Gestão Pública Municipal**: Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração. Santa Catarina. PNAP. 2015.

**BLOG EDENEVALDO ALVES**. Petrolina, 02 ago. 2018. Disponível em: <https://www.edenevaldoalves.com.br/programa-pedagogico-visa-melhorar-aprendizagem-em-petrolina/> Acesso em: 27 mar. 2019.

FAGUNDES, H. S.; NOGUEIRA, V.M.R.; Implementação de Políticas Públicas: Uma questão em debate. In: **Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social**, 2., 2015. Florianópolis.

FORTUNA, Deborah. MOURA, Felipe de Oliveira. **MEC divulga dados do Censo Escolar da educação básica**. Especial para o Correio. Disponível em: [https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino\\_educacaobasica/2018/01/31/ensino\\_educacaobasica\\_interna,656887/mec-divulga-pesquisa-sobre-censo-escolar-da-educacao-basica.shtml](https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_educacaobasica/2018/01/31/ensino_educacaobasica_interna,656887/mec-divulga-pesquisa-sobre-censo-escolar-da-educacao-basica.shtml) Acesso em: 29 out. 2018.

FRAGA, Valdez. F. A postura do professor e as grandes questões humanas nas práticas educacionais. **FGV EBAPE**, jan. 2007. Edição especial. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/Fraga\\_2007\\_A-postura-do-professor-e-as-gr\\_20635.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Fraga_2007_A-postura-do-professor-e-as-gr_20635.pdf) Acesso em: 02 mar. 2019.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS, Nº 21 – JUN DE 2000.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Atuação**. Disponível em: <https://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/Atuacao.html#atuacao> Acesso em: 29 out. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População**. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/Fraga\\_2007\\_A-postura-do-professor-e-as-gr\\_20635.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Fraga_2007_A-postura-do-professor-e-as-gr_20635.pdf) Acesso em: 27 out. 2018.

INSTITUTO QUALIDADE NO ENSINO. **Objetivos**. Disponível em: <<http://www.iqe.org.br/instituto/instituto.php>> Acesso em: 12 dez.2018.

MICHELS, Maria H. Gestão, formação docente e inclusão: eixos da reforma educacional brasileira que atribuem contornos à organização escolar. **Revista Brasileira de Educação**, v.11, n. 33, p. 406-560, set/dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbedu/v11n33/a03v1133.pdf> Acesso em: 02 mar. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Escola de Gestores da Educação Básica – Apresentação**. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12337:escola-de-gestores-da-educacao-basica-apresentacao&catid=300:escola-de-gestores-da-educacao-basica&Itemid=693](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12337:escola-de-gestores-da-educacao-basica-apresentacao&catid=300:escola-de-gestores-da-educacao-basica&Itemid=693) Acesso em: 30 out. 2018.

PREFEITURA DE PETROLINA. **Prefeitura faz novas parcerias para capacitar professores da rede municipal**. Disponível em: <http://petrolina.pe.gov.br/prefeitura-faz-novas-parcerias-para-capacitar-professores-da-rede-municipal/> Acesso em: 12 dez.2018.

RUA, M.D.G. **Políticas Públicas**. Santa Catarina: UFSC, 2012.

RUA, MH; AGUIAR, AT. **A política Industrial no Brasil, 1985-1992**: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). **Políticas Públicas: Coletânea – 2 v.** Brasília: ENAP, 2006.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea – 2 v.** Brasília: ENAP, 2006.

WU, Xun et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014. Tradução de Ricardo Avelar de Souza.

•

#### **Como citar este artigo (Formato ABNT):**

ALENCAR, Rosivânia Rodrigues de; SANTOS, Marcelo Henrique Pereira dos. O Processo de implementação do Programa de Melhoria da Aprendizagem (PROMAP) no Município de Petrolina. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.45, p. 1017-1033. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 06/05/2019

Aceito 13/05/2019