

**Sobre o ciclo de políticas:** uma análise do programa estadual de novas oportunidades de aprendizagem (Penoa/SC)

Concerning the cycle of policies: an analysis of the state program of new opportunities of learning (Penoa/SC)

Fabiola Cardoso Cecchetti<sup>1</sup>

Diana Carvalho de Carvalho<sup>2</sup>

### Resumo

O artigo tem por objetivo investigar a perspectiva dos profissionais envolvidos com o Programa Estadual de Novas Oportunidades de Aprendizagem (PENOA) acerca dos avanços e desafios decorrentes de seu processo de implementação, no período de 2013 a 2017, em uma escola pública do estado de Santa Catarina, pertencente à Gerência Regional de Educação de Chapecó. De abordagem qualitativa, trata-se de estudo de caso, que fez uso de entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pelo Programa na Secretaria de Educação e na escola pesquisada. Para tratamento analítico dos dados, fundamenta-se na perspectiva teórico-metodológica do Ciclo de Políticas, que considera três contextos de análise. No contexto de influência, observa-se que o Programa vem responder às discussões internacionais propostas pela Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE) para questões educacionais no estado de Santa Catarina. Os resultados indicam que as orientações previstas no contexto da produção do texto não foram implementadas no contexto da prática da forma como idealizadas. Observa-se na realidade escolar pesquisada a naturalização do fracasso como responsabilidade individual do estudante que não aprende, e que por sua vez, contribuiu para o fracasso do próprio Programa.

**Palavras-chave:** Políticas educacionais. Ciclo de Políticas. PENOA/Santa Catarina.

### Abstract

This article aims at investigating the perspective of the professionals involved with the State Program of New Opportunities of Learning (PENOA) about the advances and challenges resulting from its process of implementation, within

---

<sup>1</sup> Mestra em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Infância, Educação e Escola (GEPIEE/UFSC). Professora efetiva nos anos iniciais da rede estadual de ensino de Santa Catarina. E-mail: fabiolacardosos@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela PUC/SP. Professora titular da Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Metodologia do Ensino, credenciada no Programa de Pós-Graduação em Educação, na linha de pesquisa Educação e Infância. Atualmente compõe a equipe editorial da Revista Perspectiva (revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC). Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Infância, Educação e Escola (GEPIEE), cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq desde 2001, sediado na UFSC. Atua nos seguintes temas de pesquisa: educação, infância, psicologia da educação e formação de professores para os anos iniciais da escolarização. E-mail: diana.carvalho@ufsc.br

the period from 2013 to 2017, at a public school in the State of Santa Catarina, belonging to the Regional Management of Education in Chapecó. Being a qualitative approach, it is a case study, which has used semi-structured interviews with the responsible for the Program at the Department of Education and at the school researched. For analytical treatment of the data, it has its background on the theoretical-methodological perspective of the Policies Cycle, which considers three contexts of analysis. In the context of influence, it is observed that the Program appears to respond to the international discussions proposed by the Organization for the Cooperation and the Economic Development (OCDE) for education matters in Santa Catarina state. The results point that the guidance provided at the context of text production were not implemented in the context of the practice in the way they were idealized. It is observed in scholar reality that was researched the naturalization of failure as individual responsibility of the student who does not learn, which, himself, contributes for the failure of the Program itself.

**Keywords:** Educational Policies. Policies Cycle. PENOA/Santa Catarina.

## Introdução

Neste trabalho analisamos como se deu o processo de elaboração e implementação do Programa Estadual de Novas Oportunidades de Aprendizagem (PENOA)<sup>3</sup> na rede estadual de ensino de Santa Catarina nos anos de 2013 a 2017. Como fundamento teórico-metodológico utilizamos o Ciclo de Políticas, que analisa as políticas educacionais considerando o contexto de influência, o contexto da produção do texto e contexto da prática, conforme indica DUSO (2014).

Na primeira parte do artigo temos como foco o contexto de influência do Programa, materializados no contexto político que antecedeu a criação do PENOA, além de dados do IDEB e do Censo Escolar. A segunda parte analisa o contexto da produção do texto, tendo como base o documento orientador e as entrevistas semiestruturadas realizadas com os técnicos da Secretaria Estadual de Educação (SED) que foram os responsáveis pela criação e acompanhamento da implementação do Programa. O contexto da prática será alvo de estudo da terceira parte deste artigo, o qual realizará a análise das entrevistas com os profissionais envolvidos: duas coordenadoras, um diretor

---

<sup>3</sup> O PENOA foi criado em 2013 com o objetivo de suprir as lacunas de aprendizagem dos alunos da educação básica. As aulas eram ofertadas duas vezes por semana no contraturno escolar, sendo o público alvo os alunos reprovados.

e duas professoras que atuaram com o PENOA na escola. Mainardes (2006, p.60) esclarece que

Ao passo que o contexto de influência envolve a análise de influências globais/internacionais, nacionais e locais, e a articulação entre elas, o contexto da prática exige a análise de como a política é reinterpretada pelos profissionais que atuam no nível micro e ainda a análise das relações de poder, resistências, etc.

Desta forma, ao final, apresentamos os principais resultados e conclusões da pesquisa acerca dos avanços e desafios decorrentes do processo de implementação do Programa.

### **1. O contexto de influência do PENOA/SC**

O contexto de influência está relacionado ao modo como os grupos se articulam politicamente para influenciar as definições educacionais, cabendo destacar que “Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos do governo e do processo legislativo” (MAINARDES, 2006, p. 97).

As políticas públicas são estabelecidas a partir de relações de poder, que atuam no contexto de influência. Como nos esclarece Duso (2014, p. 180), “a relativa subordinação das políticas educacionais ao paradigma econômico acaba por reproduzir a lógica da exclusão social.” Estas políticas educacionais, pautadas sob a ótica do capitalismo, disseminam a valorização do desenvolvimento do capital humano, numa relação econômica entre custo e benefício. Dessa forma, a Educação transforma-se em um produto meramente consumível. (DUSO, 2014).

Para difusão ideológica deste modelo de desenvolvimento, foram criadas pelos países desenvolvidos e pela própria ONU, uma série de programas e organismos<sup>4</sup> especiais para tratar dos problemas econômicos, sociais e

---

<sup>4</sup> Dentre esses, pode-se citar o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Banco Mundial (BM), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Programa das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE), dentre muitos outros.

*Interfaces da Educação, Paranaíba, V. 12, N. 35, p. 1065 a 1090, 2021*

ambientais de modo a manter o equilíbrio financeiro. Em relação a isso, Duso (2014, p.184) explica que

É importante ressaltar que o Banco Mundial chega no interior das escolas públicas por meio de programas, projetos e planos elaborados por seus técnicos e conselheiros e endossados pelo Ministério da Educação, separando o pensar e o fazer. A comunidade escolar é apenas informada sobre os programas, projetos e planos, recebendo orientações necessárias ao preenchimento de formulários e à prestação de contas. A reflexão sobre o trabalho pedagógico dilui-se em meio a tantos procedimentos burocráticos a serem cumpridos.

Considerando que todos esses organismos exercem grandes influências no cenário internacional e atuam com mecanismos de regulação em diferentes instâncias sociais, dentre elas a Educação, vale ressaltar as diversas reuniões que ocorreram em 2008 entre o Governo do Estado de Santa Catarina e a Diretoria de Educação da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE), visando a habilitação de Santa Catarina na participação do PISA em 2012 porque havia o interesse de comparar os resultados do teste com os índices obtidos em outros países. Desde então, medidas pedagógicas e programas foram implementados pela Secretaria de Estado de Educação (SED), visando à melhoria da qualidade do processo de ensino e aprendizagem e a conseqüente elevação das médias já no PISA 2009.

Em 2010, os representantes da OCDE<sup>5</sup> apresentaram os resultados da avaliação das políticas e da gestão do sistema catarinense de Educação. O documento intitulado Avaliações de Políticas Nacionais de Educação- Estado de Santa Catarina, Brasil (OCDE, 2010), apresenta uma análise dos principais segmentos educacionais catarinenses, com recomendações feitas pelos especialistas internacionais para o “futuro de Santa Catarina”. Passados dois anos, o Conselho Estadual de Educação elaborou o documento “Proposições de Novos Rumos para a qualidade da educação em Santa Catarina: Visão do CEE sobre a avaliação da OCDE”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Nos dias 01 e 02 de setembro de 2010, foi realizado em Florianópolis, a II Conferência Internacional de Especialistas em Educação (CONFIEE), com o tema: Desafios e Rumos da Educação. O relatório está disponível em <http://www.oecd.org/education/school/46390673.pdf> Acesso em 31/07/2020

<sup>6</sup> Os seis temas que estruturaram o documento são: Formação do professor e do gestor educacional, Valorização do magistério, Currículo e prática pedagógica, Autonomia e gestão da escola, Organização e gestão do sistema educacional e estrutura física e técnica e Educação *Interfaces da Educação, Paranaíba, V. 12, N. 35, p. 1065 a 1090, 2021*

Sabendo destes aspectos de articulação política que antecedem o ano de criação do PENOA e considerando que são importantes para a apresentação do seu contexto de influência, torna-se relevante ponderar que este processo se deu durante a gestão do Governador Raimundo Colombo (2011-2014), do partido Democrata (DEM), e do Vice-governador Eduardo Pinho Moreira, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Ambos foram reeleitos para pleito dos anos 2015-2018. A pauta educacional deste governo estava voltada, naquele momento, para a implementação da educação profissional no ensino médio e também na valorização e qualificação permanente dos professores.

No início da Gestão de Colombo, a SED foi assumida por Marco Antônio Tebaldi<sup>7</sup> que enfrentou uma gestão conturbada incluindo movimentos de greve em razão de uma proposta para pagamento da Lei do Piso, a qual foi instituída em 2008, mas não era cumprida em diversos estados brasileiros, dentre eles, Santa Catarina. Na ocasião, segundo o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina (SINTE/SC), a adesão à greve foi de 92%, o que deixou 630 mil estudantes sem aulas. Naquele momento, o Secretário de Educação Adjunto, Eduardo Deschamps<sup>8</sup>, despontou como principal interlocutor entre o Governador e o SINTE para acabar com a greve. Com isso, ganhou espaço e passou a ocupar a pasta da Educação no ano seguinte, onde permaneceu como secretário até abril de 2018. Deschamps também participou como Conselheiro na Comissão organizadora da Portaria CEE/SC nº 167/2011, portanto ele já estava envolvido com as orientações que foram construídas para o desenvolvimento da nova escola e dos novos rumos para a

---

superior, pesquisa e desenvolvimento. Para cada tema foram elencadas as constatações, os princípios e diretrizes e as propostas. [http://www.cee.sc.gov.br/images/stories/proposio\\_de\\_novos\\_rumos\\_ocde.pdf](http://www.cee.sc.gov.br/images/stories/proposio_de_novos_rumos_ocde.pdf) Acesso em 31/07/2020

<sup>7</sup> Formado em Engenharia Sanitária e Ambiental, ex-prefeito de Joinville e Deputado Federal pelo PSDB. Em 2011, licenciou-se da candidatura de deputado federal e assumiu a SED.

<sup>8</sup> Mestre e doutor em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e ex-reitor da Universidade Regional de Blumenau (FURB), entre 2006 a 2010. Em fevereiro de 2015 assumiu a presidência do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), onde permaneceu até 2016. Ele é avaliador do INEP, Conselheiro do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (desde 2011) e do Conselho Nacional de Educação – CNE (desde 2016), e, atualmente, preside as Comissões do Sistema Nacional de Educação, do Ensino Médio e da Base Nacional Comum Curricular.

*Interfaces da Educação, Paranaíba, V. 12, N. 35, p. 1065 a 1090, 2021*

Educação catarinense, tomando por base o Relatório Final da OCDE que avaliou o Sistema de Educação de Santa Catarina.

Para ampliar a análise do contexto de influência, vamos apresentar o levantamento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>9</sup> no período de 2005 a 2017 em Santa Catarina. As projeções nacionais<sup>10</sup> para a 4º série/5º ano dos Anos Iniciais foram superadas em todos os anos em Santa Catarina. Este índice positivo de crescimento indica, conforme os parâmetros estabelecidos pelo INEP, a melhoria na qualidade da educação da rede pública estadual de ensino de Santa Catarina, que já é considerada uma das melhores do país.

Entretanto, as projeções da 8ª série/ 9º ano dos Anos Finais, demonstram que, em 2007, o índice e a projeção estão equiparados (4,1). Em 2009 a projeção (4,3) está um décimo a mais do que o IDEB (4,2). Em contrapartida, em 2011, o IDEB (4,7) fica acima da projeção (4,5). Entretanto, a partir de 2013, as projeções continuam a aumentar gradativamente, mas o IDEB não conseguiu acompanhar. Em 2013, estavam matriculados na 8ª série as turmas remanescentes do ensino fundamental de 8 anos. Estes alunos precisavam de aprovação para frequentarem o ensino médio, tendo em vista que não teríamos mais turmas subsequentes de 8ª série, pois em 2007 o estado de Santa Catarina implantou o Ensino Fundamental de 9 anos via decreto 4.804/2006, considerando a Lei nº 11.274/2006. Para os anos de 2015 e 2017, o IDEB projetado foi de 5,3 e 5,7 respectivamente; no entanto, a avaliação desta etapa de ensino revelou índices muito abaixo dos projetados (4,7 e 4,8 respectivamente), mas, desta vez, já se trata de avaliação nas primeiras turmas concluintes da matriz curricular de 9 anos. Por fim, o que acontece no Ensino Médio é muito similar aos Anos Iniciais. Até o ano de 2011, o IDEB do Ensino Médio sempre estava acima da média projetada. Entretanto, a partir 2013, o índice começou a diminuir se comparado às projeções e aos anos anteriores.

---

<sup>9</sup> O IDEB foi criado em 2007 com o objetivo medir a qualidade da aprendizagem nacional para estabelecer metas que garantam a qualidade do ensino no país.

<sup>10</sup> Os dados quantitativos estão apresentados no link <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>  
*Interfaces da Educação, Paranaíba, V. 12, N. 35, p. 1065 a 1090, 2021*

Outro dado interessante de ser analisado para o contexto de influência<sup>1</sup> é o Censo Escolar.<sup>11</sup> Na página eletrônica da SED estão disponibilizados os dados do Censo Escolar<sup>12</sup> de 2007 até 2018. Para fins de análise, vamos considerar somente os dados referentes à Taxa de Rendimento da Educação Básica, que expressa o percentual de alunos aprovados, reprovados ou afastados por abandono. Tendo em vista que o Censo Escolar leva em consideração os dados do ano anterior ao levantamento, iremos considerar o ano de 2013 que traz os dados referentes a 2012, ano que precede a criação do PENOA, até 2018 que traz os dados de 2017, ano que encerra nossa análise do Programa.

No Censo de 2013, a reprovação média nos anos iniciais era de 4,6%. Em 2014 a reprovação foi de 4,4%, mantendo-se inalterada em 2015; observa-se que, apesar do índice de reprovação manter-se o mesmo, houve uma tímida redução, se comparado ao ano anterior na mesma etapa de ensino. Já em 2016, a reprovação nos anos iniciais subiu para 4,9%, voltando a cair para 4,6% em 2017. Por fim, em 2018, temos um aumento significativo da reprovação para 5,2%, maior taxa de reprovação nos anos iniciais, se comparada aos anos anteriores. O abandono nesta etapa de ensino<sup>13</sup>, embora seja mínimo, deve ser considerado, afinal apresenta variação entre 0,2% e 0,1%, nos anos analisados. Observamos que, mesmo com a implementação do PENOA, considerando os anos de 2013 a 2017, os dados não apresentaram melhoria quantitativa na taxa de reprovação que se manteve sempre superior a 4% nesta etapa de ensino.

Nos Anos Finais, em 2013, a reprovação era de 14,6. Diminuiu em 2014 e 2015, mas voltou a aumentar em 2016. Em 2017 foi registrado 11%, a menor taxa de reprovação nesta etapa, voltando a aumentar para 13,7% em 2018. As taxas de abandono encontram-se acima de 1% em todos os anos, variando

---

<sup>11</sup> O Censo Escolar é um instrumento de coleta de informações da educação básica, realizado anualmente em regime de colaboração entre todas as secretarias estaduais e municipais de educação, incluindo a participação das escolas públicas e privadas do Brasil, abrangendo todas as etapas e modalidades da educação básica e profissional.

<sup>12</sup> Disponível em <http://sed.sc.gov.br/documentos/censo-278/indicadores-disponibilizados-pelo-inep/taxas-de-rendimento> Acesso em 04/8/2020

<sup>13</sup> Abandono ocorre quando o aluno deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo.

*Interfaces da Educação, Paranaíba, V. 12, N. 35, p. 1065 a 1090, 2021*

até 1,6% em 2013 e 2014, por exemplo. Este indicador sinaliza que os alunos estão evadindo da escola, o que deve ser motivo de preocupação e pesquisa pelos fatores que influenciam neste abandono.

Acompanhamos, no levantamento realizado, que o Ensino Médio faz parte das prioridades da agenda educacional. Esta preocupação se justifica quando analisamos os dados do Censo Escolar referentes a esta etapa de ensino. Em 2013, a reprovação no Ensino Médio chegou ao índice de 15,2%, diminuindo nos anos subsequentes, mas sem resultados significativos, chegando a 2018 com 13% de reprovação. O quantitativo do abandono nesta etapa de ensino é o maior da Educação Básica, sendo outro desafio a ser superado.

Estes dados apresentados sinalizam que, não por acaso, uma das finalidades do PENOA era acabar com o estatuto das retenções nos 3º e 5º anos, por exemplo. Isso indica que o Programa nasce, também, como resposta a estes dados apresentados pelo Censo Escolar.

Ao levarmos em consideração a discussão apresentada no contexto de influência, foi possível inferir que o PENOA almeja a melhoria do ranking do Estado nas avaliações nacionais, tendo como referência os índices considerados pela OCDE, manifestando de maneira explícita ou implícita este objetivo na redação do texto da política. Como afirma Duso (2014, p. 181), “os textos das políticas têm vinculação com os contextos nos quais eles são produzidos”. Isso indica que a formulação do discurso da política possui relação estreita não só com o contexto, mas com as concepções dos proponentes. Neste sentido, a leitura analítica dos textos que instituem o Programa nos apresenta um panorama de informações pertinentes que iremos analisar a seguir.

## **2. O Contexto da Produção do Texto do PENOA/SC**

Com relação ao contexto da produção de texto, que integra a abordagem do Ciclo de Políticas, é possível destacar de antemão que ele está diretamente relacionado com o contexto anterior, o de influência. Conforme indica Duso

(2014, p. 181), “o texto produz sentido, estabelece padrões, assumindo o papel de catalisador para a execução das políticas educacionais”.

O primeiro documento que legitima o Programa é a Portaria n. 28 de 25/7/2013 que institui a Norma de Inserção de aluno da rede estadual de ensino no Programa de Novas Oportunidades de Aprendizagem (PNOA) - 2013, estabelecendo no seu Art. 1º que “O aluno da 8ª série do Ensino Fundamental de 8 anos, com rendimento inferior à média 05 (cinco), no 1º bimestre de 2013, e que apresente dificuldade de aprendizagem e de domínio das capacidades e habilidades na leitura, na escrita e no cálculo será submetido ao (PNOA).”

Naquele momento, a preocupação eram os alunos que cursavam a 8ª série do Ensino Fundamental de 8 anos, afinal, estes deveriam, prioritariamente, serem matriculados no 1º ano do Ensino Médio, tendo em vista que não haveria mais turma subsequente de 8º ano. A Portaria n. 28 de 25/7/2013 não deixa claro de que forma ocorreria a participação dos alunos no PNOA, não menciona quem os atenderia e em que periodicidade isto iria acontecer.

Ao final do ano letivo de 2013, a Portaria SED nº. 45, de 12 de dezembro, instituiu novas normas para inserção de alunos na rede estadual de ensino no PNOA para o ano de 2014, com o objetivo de atender os alunos do 3º ao 8º ano do ensino fundamental e da 1ª série do ensino médio. Esta portaria orienta no seu Art. 3º que “O atendimento pedagógico ao aluno do Programa dar-se-á em turma no contraturno concomitante ao 5º e ao 8ª ano do EF e a 1ª série do EM.”, ou seja, a preocupação era com a finalização dos ciclos iniciais e finais do ensino fundamental e início do ensino médio.

Na publicação do documento orientador, intitulado “Programa Estadual Novas Oportunidades de Aprendizagem na Educação Básica- PENOA”, o nome do programa passa a ser PENOA e não mais PNOA como aparecem nas Portarias n. 28/2013 e n. 45/2013; entretanto, não encontramos explicações para a justificar esta alteração do nome. No seu texto introdutório está apresentada a finalidade do mesmo, sendo “[...] mais uma possibilidade, entre as muitas ofertadas pela SED, de o estudante lograr efetivo êxito em sua

aprendizagem das habilidades de leitura, produção textual e cálculos [...]” (SANTA CATARINA, 2016)

Com relação ao trecho do programa destacado acima, ressaltamos que o foco da aprendizagem se dá somente a partir do desenvolvimento das habilidades de leitura, escrita e cálculo. De acordo com os pressupostos da Proposta Curricular de Santa Catarina (PCSC)<sup>14</sup>, o conhecimento deve ser desenvolvido no todo, ou seja, a aprendizagem não deve se limitar as disciplinas de língua portuguesa e matemática. Este documento ainda ressalta o papel insubstituível da escola na apropriação dos conhecimentos historicamente produzidos e sistematizados, frisando sua intencionalidade de torná-los acessíveis a todos. (SANTA CATARINA, 1998)

A partir da leitura deste texto inicial, bem como dos depoimentos dos Técnicos, pode-se considerar duas situações importantes para análise. A primeira está relacionada com a criação de um programa que organiza turmas no contraturno escolar para atender quem não logrou êxito no ensino regular. Essa seleção dos alunos que não se apropriaram dos conhecimentos previstos vai na contramão do que preconiza a PCSC, quando propõe que “Falar em socialização do conhecimento implica garanti-lo a todos. Não se socializa nada entre alguns. Isto tem implicações com políticas educacionais que devem zelar pela inclusão e não pela exclusão[...]” (HENTZ, 1998, p. 15). Para tanto, a justificativa de criar um Programa que atenda os alunos que não lograram êxito, no intuito de dar-lhes novas oportunidades, se afasta dos pressupostos da PCSC que considera todos os sujeitos capazes de aprender por meio da interação. Parece que mais uma vez, à exemplo do que já aconteceu inúmeras vezes ao longo da educação brasileira, a solução pensada foi homogeneizar as turmas. Dessa forma, a discussão recai sobre os resultados, sobre os

---

<sup>14</sup> A Proposta Curricular de Santa Catarina (PCSC) ao longo dos seus quase 30 anos foi produzindo documentos norteadores para o currículo da educação básica no Estado. “As publicações da Proposta Curricular de Santa Catarina são resultado de uma construção coletiva de educadores, cujo processo iniciou-se em 1988, com a sua primeira publicação em 1991 visando o aprofundamento de seus pressupostos teórico-metodológicos e a sua consolidação na prática pedagógica.” Mais informações disponíveis em <http://sed.sc.gov.br/professores-e-gestores/16977-nova-proposta-curricular-de-sc-2014> Acesso em 14/10/2020

estudantes e não sobre o modo como ocorre o processo de ensino e aprendizagem no ensino regular.

O Documento orientador de criação do PENOA salienta que a “recuperação paralela”, presente na LDB nº 9.394/1996, encontra-se como rotina nas dinâmicas didático-pedagógicas da rede estadual de ensino de Santa Catarina, mas que, mesmo assim, as *novas oportunidades de aprendizagem* surgem como uma chance a mais para aquele aluno que em tempo regular não se apropriou dos conhecimentos previstos. (SANTA CATARINA, 2016)

O acompanhamento e a realização do planejamento são mencionados diversas vezes ao longo deste documento orientador. Este reforço na afirmação da importância do planejamento sugere que ele é um fator essencial para que o Programa seja implementado e cumpra com seus objetivos. Além de acompanhar os planejamentos, as unidades escolares deveriam garantir espaço físico adequado para o funcionamento das turmas.

Os professores são os responsáveis por executar, na prática, as orientações que constam na produção do texto da política educacional. Eles devem identificar as dificuldades de cada aluno (diagnóstico) e planejar estratégias de ensino que favoreçam a aprendizagem dos mesmos. Cabe a ele, também, participar dos momentos de formação continuada ofertados e elaborar os relatórios avaliativos dos alunos. Cada instância<sup>15</sup> deste processo tinha suas atribuições, sinalizando um encadeamento de funções, que deveriam ser esclarecidas desde o início da implementação do PENOA para que todos pudessem cumprir com suas responsabilidades.

A matriz curricular nos Anos Iniciais era organizada com 8 aulas em sala de aula e 2 aulas de planejamento, que deveria ser articulado às turmas do ensino regular para que os professores pudessem discutir sobre as dificuldades de cada aluno e planejar juntos, procurando utilizar atividades, materiais e estratégias diversificadas. Nesta etapa, era previsto que as turmas seriam compostas por no mínimo 10 e no máximo 20 alunos. Já nos Anos

---

<sup>15</sup> As instâncias referidas são a Secretaria de Estado da Educação, as Gerências Regionais de Ensino, os diretores das escolas, os coordenadores, os professores e os alunos.

*Interfaces da Educação, Paranaíba, V. 12, N. 35, p. 1065 a 1090, 2021*

Finais e Ensino Médio, a matriz curricular era composta por 5 aulas em sala de aula e 3 aulas de planejamento coletivo, seguindo a mesma orientação dos Anos Iniciais com relação à didática das aulas.

Por fim, o documento orientador do Programa apresenta diretrizes acerca da avaliação, explicando que esta deveria ocorrer por meio de atividades de verificação, com o objetivo de levantar dados para a reorganização da prática pedagógica e garantir êxito na aprendizagem dos alunos. O registro da aprendizagem dos alunos deveria ser organizado, conjuntamente, pela GERED e a escola. Toda a organização e orientação acerca das normativas do PENOA deveriam constar no Projeto Político Pedagógico (PPP).

A realização de entrevistas com os técnicos da SED foi um ponto importante para a análise do contexto da produção do texto. Quando questionamos sobre a melhoria nos índices de rendimento dos alunos que frequentaram o PENOA, eles consideraram que este foi um dos principais avanços proporcionados pelo Programa, avaliado por eles como um dos melhores realizados na rede estadual. Consideraram, no entanto, ser importante haver cursos anuais de formação dos professores e acompanhamento do Programa mais de perto pelas GEREDs e SED nas escolas. Segundo o Técnico A, nos relatórios que as GEREDs enviavam periodicamente à SED no intuito de avaliar e apresentar o processo e implementação do PENOA, eram relatadas também as principais dificuldades, tais como a “Escola ter espaço físico adequado para atender os alunos, dificuldade dos professores do PENOA dialogarem com os professores do ensino regular, formação para os professores, falta de coordenador pedagógico”. (Técnico A) A maior parte das dificuldades citadas no depoimento evidenciam contradições no que está proposto na produção do texto.

O documento orientador não prevê um coordenador específico para acompanhar o PENOA, mas orienta que o Assistente Técnico Pedagógico (ATP) deve somar esta função às suas atribuições na escola. E, por fim, a formação de professores não aparece em nenhum momento no documento orientador

do PENOA. Estas questões apontadas no contexto da produção do texto irão refletir nos discursos do contexto da prática como veremos a seguir.

### **3. O Contexto da Prática do PENOA/SC**

De acordo com a abordagem do Ciclo de Políticas, Ball, Maguire e Braun (2016, p. 21) afirmam que “colocar políticas em prática é um processo criativo, sofisticado e complexo”. É no contexto da prática que a política é posta em meio as interpretações e recriações dos que dela se apropriam. Quanto ao papel dos professores na implementação das políticas educacionais, Duso (2014, p.182) esclarece que “: Os docentes envolvidos nas práticas das escolas, por vezes, desconhecem os propósitos das medidas educacionais, não tendo clareza das suas origens, finalidades ou importância.”

Assim, os contextos de influência e de produção do texto se encontram no contexto da prática, isto porque é pela prática que a política, de fato, se concretiza a partir das interpretações feitas pelos sujeitos que nela atuam. “Os textos são, portanto, resultantes de múltiplos olhares, influências e agendas, envolvendo disputas de poder.” (DUSO, 2014, p.182)

Como instrumento de coleta de dados primários para análise desse contexto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os profissionais da escola *locus* de pesquisa, sendo eles o diretor, coordenadoras e professoras. As entrevistas tiveram duração média de 40 minutos, foram gravadas e posteriormente transcritas para, então, serem analisadas, conforme o método de Análise de Conteúdo, proposto por Bardin (2011) e Franco (2005).

A descrição analítica do conteúdo das entrevistas levou ao estabelecimento de categorias, com vistas a melhor classificar os elementos e os significados das respectivas mensagens. Obviamente, não basta descrever as mensagens, mas compreender o que as mesmas, após serem tratadas (em categorias), poderão evidenciar. Para responder a problemática e também aos objetivos desta pesquisa, inicialmente organizamos as informações recolhidas nas entrevistas<sup>16</sup>, a partir de uma análise categorial que, segundo Franco

---

<sup>16</sup> Os entrevistados terão sua identidade preservada e, para tanto, serão nomeados como Professoras A e B, Coordenador A, B e C.

(2005), é o ponto crucial da análise conteúdo. Assim, realizamos a leitura fluutuante para identificação da repetição de palavras, as quais foram se transformando em unidades de registro, consideradas a menor parte do conteúdo. Com base na análise de conteúdo das cinco entrevistas transcritas, foi possível estabelecer três categorias.

A primeira categoria foi intitulada *PENOA: características e organização pedagógica* e apresenta como os profissionais compreenderam a proposta de implementação do Programa. Observa-se que houve manifestações de entusiasmo por parte dos profissionais frente à possibilidade de recuperar os alunos que tinham distorção idade-série; mas também ficou evidente o desconhecimento sobre o Programa, mesmo quando foram selecionados para participar, como evidencia a Professora A: “num primeiro momento eu nem sabia o que ia ser na verdade porque eles não explicaram para nós, só que daí depois eles deram formação, a gente foi para Florianópolis fazer um curso lá, foi muito bom porque abriu a mente”. Este desconhecimento do programa ficou refletido quando perguntamos sobre a expectativa de trabalhar com o PENOA e uma professora respondeu que o objetivo era somente completar a carga horária.

A reestruturação do Projeto Político Pedagógico é uma das atribuições da unidade escolar prevista no documento orientador do PENOA. Para tanto, segundo o Coordenador C, após sua implementação, o PENOA foi incluído oficialmente no Projeto Político Pedagógico da escola.

O acompanhamento pedagógico do programa era realizado por um profissional da escola que já acumulava outras tarefas e o PENOA somou-se a elas após 2013, como vemos a seguir: “A gente não tinha uma pessoa para ficar disponível somente para o PENOA. O PENOA entrou para nossa rotina de planejamento, de organização” (Coordenador C).

O planejamento dos professores deveria ser realizada na escola e, de preferência, de forma que pudessem conversar com as professoras regentes das turmas regulares. No entanto, isto nem sempre acontecia: “Às vezes não batia a hora atividade da professora efetiva com a hora de planejamento da professora de português do PENOA.” (Coordenador B). Apesar das

dificuldades, o planejamento acontecia, como relata o coordenador: “Agora<sup>1</sup> realmente elas faziam. Eu acompanhava. Dependendo dos problemas que a escola estava naquele dia, eu ficava uma aula ou duas ali com a professora vendo o que estava planejando, o que estava fazendo.” (Coordenador B).

Um dos pilares do PENOA era o trabalho com estratégias diferenciadas que favorecessem à aprendizagem dos alunos. Com relação às estratégias de ensino diferenciadas propostas pelo Programa, uma professora afirma que “trabalhava com bastante jogos, o ábaco para as quatro operações, com material dourado para multiplicação e divisão[...]. Nas aulas que tinham jogos eles se envolviam mais e me ajudavam a confeccionar os jogos também” (Professora A)

A participação na formação continuada foi apontada como bastante significativa para as professoras entrevistadas. A Professora A, por exemplo, mencionou que foi importante “Aprender a trabalhar com alguns materiais, porque a gente vem da Universidade e muitas vezes não sabe. Foi lá [*falando da formação continuada*] que eu aprendi a trabalhar usando o material dourado para a multiplicação e divisão. Eu fiquei encantada.”

Observa-se que foi unânime o reconhecimento da importância da realização de formações continuadas, sendo que os professores e coordenadores da escola elogiaram as formações que participaram enaltecendo a necessidade de ampliação deste processo formativo.

Sobre essa primeira categoria, é possível concluir que os aspectos da organização pedagógica, em especial a seleção dos professores, o planejamento e a própria organização das atividades, não se efetivaram na escola em consonância com o contexto da produção do texto, sendo que a única situação que está em conformidade com o documento orientador é a inserção do PENOA no PPP da unidade escolar. No caso do PENOA, especificamente, parece que o que foi previsto pedagogicamente na produção do texto estava distante do que era possível concretizar na prática.

A segunda categoria analisada foi *PENOA: perfil do público alvo*. De acordo com o documento orientador do programa, inicialmente o público alvo eram os alunos reprovados de todas as etapas de ensino. Com relação a estes

alunos, a Professora A afirmou na entrevista que “[...] a gente dava prioridade para os reprovados, e depois a gente colocava nas turmas os com dificuldades também. Os alunos que são os reprovados, geralmente, são os que mais nos dão trabalho.”

O discurso desta professora reforça o estigma negativo que paira sobre os alunos reprovados, salientando que estes alunos são os “que mais dão trabalho” tanto no ensino regular, quanto no PENOA. A Professora B, quando perguntada sobre o público alvo do PENOA, explica melhor a diversidade das dificuldades desses alunos:

[...] a seleção eram os alunos com mais dificuldades, né? Dentre estes vinham os com mais dificuldades e aí por causa do mau comportamento na sala, ou as vezes porque eles não conseguiam acompanhar os colegas. Eu tinha bastante bem agitados, então primeiro eu tinha que trabalhar este lado do comportamento. [...] eu tinha os que sabiam ler, eu tinha aqueles que não sabiam ler, eu tinha os que sabiam calcular, eu tinha os que não sabiam, eu tinha os que só sabiam operações simples, então tinha atividades com jogos que eu conseguia fazer para todos, mas tinha atividades que eu tinha que dividir o quadro e trabalhar com um grupo uma coisa e com o outro grupo outra.

Esta professora entendeu que o público alvo do PENOA eram os alunos com dificuldades, diferente do que está no documento orientador do Programa. Ela salienta que alguns alunos estavam no PENOA devido ao seu mau comportamento em sala de aula. Em outras palavras, era como se estar no Programa significasse um “castigo” para ele aprender a se comportar melhor. Nesse comentário, percebemos a intenção da professora em conhecer melhor o seu público, suas dificuldades e possibilidades. No entanto, permanece a ideia de manter o grupo homogêneo: quando ela percebe as diferenças nas dificuldades apresentadas pelos alunos, resolve trabalhar em grupos distintos, agrupando os alunos com as mesmas dificuldades. Tal organização acaba por desfavorecer a socialização do conhecimento que cada um já possui, conforme orienta a própria PCSC, pois é através da interação social e do trabalho na zona de desenvolvimento potencial que as funções psicológicas superiores são formadas (HENTZ, 1998).

Patto (2015, p. 232), já na década de 1990, problematiza esse aspecto: “Na verdade, sabemos que essa divisão dos alunos em busca da homogeneidade é, além de ilusória, perigosa, pois estigmatiza e pode impedir, mais do que permitir, a progressão escolar.” A mesma autora ainda salienta que “[...] os remanejamentos são feitos em nome do mesmo objetivo formal: homogeneizar o grupo-classe de modo a permitir o professor um trabalho mais eficiente e aos alunos um melhor aproveitamento.” (PATTO, 2015, p. 234).

Um critério de exigência para participação no Programa era a frequência nas aulas. Neste quesito, “os que mais faltavam eram os reprovados, que eram aqueles alunos que são mais desmotivados, que não têm vontade, não tem perspectiva de vida; muitas vezes nem vinham. Muitas vezes eles viam o PENOA como um castigo também.” (Professora A).

Todas estas características apresentadas no discurso acima são justificadas e naturalizadas na escola. É o que Patto (2015, p. 113) chama de “naturalização do fracasso escolar”:

Essa maneira de pensar a educação e sua eficácia é marcada por uma ambiguidade: de um lado, afirma a inadequação do ensino no Brasil e sua impossibilidade, na maioria dos casos, de motivar os alunos; de outro, cobra do aluno interesse por uma escola qualificada como desinteressante, atribuindo seu desinteresse à inferioridade cultural do grupo social de onde provém. Essas interpretações do fracasso da escola são, a nosso ver, inconciliáveis.

Os alunos que são público alvo do PENOA fazem parte desta parcela de estudantes que tendem a sofrer a imposição de diversos obstáculos para garantir a aprendizagem, dentro e fora da escola. O fracasso se dá quando este aluno não é olhado em todos os seus ângulos, quando seus conhecimentos prévios não são relevantes para escola e quando ele não consegue se adaptar a ela. Segundo Silva (2001, p. 48), “O fracasso escolar está na não adaptação em ajustar-se ao oferecido”.

Quando questionados com relação à participação e frequência nas aulas, a Professora A explicou que “quanto menores, mais eles vinham. É que os grandes vinham achando que eles iam sanar as dúvidas do conteúdo de sala, daí chegavam no PENOA e viam que não era isso. Que era uma abordagem diferente. Aí eles não vinham. Pra eles era mico vir”. A partir deste

comentário, indagamos: será que a participação no programa ficou clara para os alunos? No decorrer das entrevistas, ficou evidente que alguns profissionais não tinham claro os objetivos e abrangência do Programa; do mesmo modo, para os alunos, isto também não deve ter sido explicado. Contudo, esta mesma entrevistada ressalta que “[...] aqueles alunos que vinham com interesse, a gente via uma evolução tremenda, mas os que vinham por obrigação, a gente não via melhoria. [...] o problema é a apatia, a falta de vontade, perspectiva de vida, a gente chama a família, diz hoje eu vou e não vem”. (Professora A)

A Professora B observa que “no início, eles eram mais resistentes, porque era uma coisa diferente. Os primeiros dias foram mais difíceis até eles conhecerem a gente e a gente conhecer eles.” O Coordenador A mencionou que “nos Anos Iniciais, a gente sempre percebeu a frequência e a assiduidade e o gosto de vir, nunca tinha problema de aluno não vir; um ou outro que tinha um pouco mais de problema com falta, mas normalmente eles frequentavam”. Segundo a Professora A “o PENOA era muito bom para aquela faixa etária [referindo-se aos Anos Iniciais]. Para os outros não. Para 8º e 9º não era bom.”

Mesmo assim, as professoras afirmam que os índices de reprovação melhoraram, não em função daqueles que eram reprovados e deveriam se sobressair a partir da participação no PENOA, mas a partir da melhoria na aprendizagem dos que tinham dificuldades e corriam o risco de se tornar os futuros reprovados.

Nesta categoria fica evidente, então, que a ideia de novas oportunidades de aprendizagem propostas pelo PENOA não adentrou a realidade escolar, sobretudo nos Anos Finais do Ensino Fundamental. A perspectiva das professoras sobre o público alvo do programa nos Anos Iniciais é relativamente melhor, tendo em vista que há um maior controle sob a frequência e participação dos “pequenos” nas aulas do PENOA.

Além disso, a motivação das professoras acerca do trabalho com os alunos reprovados mostrou-se muito fraca. Em nenhum momento das entrevistas as professoras mencionaram sobre aproveitar os conhecimentos prévios dos alunos nas aulas do PENOA. Quando questionadas sobre o perfil

do público alvo, a maioria das expressões foram de frustração e desânimo em função da falta de comprometimento dos alunos.

A terceira e última categoria de análise foi intitulada “PENOA: *dificuldades, avanços e desafios de sua implementação*”, considerando que é neste contexto, o da prática, que surgem as dificuldades no que diz respeito ao processo de implementação das políticas.

As políticas raramente dizem-lhe exatamente o que fazer, elas raramente ditam ou determinam a prática, mas algumas mais do que outras estreitam a gama de respostas criativas. Isso é em parte porque os textos de políticas são tipicamente escritos em relação à melhor de todas as escolas possíveis, escolas que só existem na imaginação febril de políticos, funcionários públicos e conselheiros e em relação a contextos fantásticos. Esses textos não podem simplesmente ser implementados! Eles têm de ser traduzidos a partir do texto para a ação – colocados ‘em’ prática – em relação à história e ao contexto, com os recursos disponíveis. (BALL, MAGUIRE e BRAUN, 2016, p. 14)

Com relação ao contexto da prática e principalmente aos desafios encontrados na implementação do PENOA, alguns professores sentiram dificuldades em conciliar a faixa etária diferente dos alunos na mesma turma (alunos de 3º e 5º ano), lidar com alunos com dois anos ou mais de diferença na idade, bem como planejar atividades para atender as lacunas de aprendizagem individuais. Observa-se o esforço relatado pelas professoras em elaborar estratégias de ensino para esses estudantes: “em português, para explicar, eu trabalhei bastante interpretação de textos, frases, eu pegava uma frase ou um texto e juntava tudo ela e daí eu fazia eles separar [...] Eu fazia isso de eles acharem o erro.” Ao longo da entrevista, ficou evidente o esforço desta professora em tentar aprender e melhorar sua atuação docente, mostrando comprometimento com o planejamento de estratégias diferenciadas e que fossem significativas para os alunos.

Com relação as estratégias pedagógicas, os coordenadores concordaram que “na sala de aula é uma coisa e no planejamento era outra.” Isso indica que, apesar dos momentos de planejamentos serem fundamentais para o desenvolvimento da prática pedagógica, eles por si só não garantem êxito ou mudanças se não forem problematizadas junto aos professores seu entendimento e concepções sobre o processo de ensino e aprendizagem.

A questão da infrequência dos estudantes foi citada pela Professora A como a maior dificuldade enfrentada: “você faz todo um trabalho, que tu não pulas etapas, aí o aluno vinha e depois ele ficava 15 ou 20 dias sem vir e depois ele vinha novamente e quebrava aquela sequência. Tu não conseguias fazer um trabalho contínuo com eles.”

Os coordenadores também partilhavam da mesma opinião da professora A quanto a infrequência. Entretanto, nas entrevistas com os coordenadores, percebemos que o discurso mostra que o tratamento que a escola realiza no combate à infrequência se dá a partir da intimidação, de acionar as instâncias legais fora da escola, como o Conselho Tutelar, por exemplo. Consideramos importante a participação do Conselho Tutelar em parceria com a escola, mas não somente para este fim. Uma hipótese é de que a infrequência no PENOA pode estar relacionada à falta de compreensão dos envolvidos (alunos, famílias e escola) sobre a importância de participação e a clareza quanto as atribuições de cada um para que esta participação seja efetiva e possa desencadear o êxito na aprendizagem.

No documento orientador, está estabelecido como atribuição da unidade escolar “viabilizar espaço físico (sala) para o funcionamento da(s) turma(s)” (SANTA CATARINA, 2016). Entendemos que o espaço físico é um item imprescindível para o bom desenvolvimento do Programa. Entretanto, na entrevista com a Professora B, ela relatou que devido a uma reforma que ocorria na escola, as aulas do PENOA eram ministradas cada semana em um ambiente diferente, ou seja, todos os dias ela vivia a insegurança de não saber onde iria poder desenvolver suas aulas. Para os alunos, essa situação também era complicada pelo fato de não desenvolverem um pertencimento ao lugar de aprendizagem. Este relato da professora confirma as afirmações dos pesquisadores de que, “além da estrutura e *layout* dos edifícios, as formas que as escolas são equipadas internamente impactam nas atividades de ensino e aprendizagem e, portanto, nas atuações de políticas”. (BALL, MAGUIRE e BRAUN, 2016, p. 54).

Quando os entrevistados foram questionados sobre as modificações que o PENOA trouxe para o ambiente escolar e os aspectos que mais os marcaram

pela participação no Programa, alguns se emocionaram. A Professora B<sup>1</sup> sinaliza que o mau comportamento das crianças em sala de aula, muitas vezes, está atrelado a sua dificuldade, reconhece que “se ele tem dificuldade, daí prefere bagunçar” para chamar a atenção de alguma maneira. O discurso desta professora demonstra que ela foi capaz de olhar para as especificidades de cada aluno, encontrou em cada um sua essência e valorizou seus conhecimentos. Podemos inferir que o maior desafio no trabalho desta professora foi rever sua própria atuação e modificá-la. Pode-se concluir que a maneira como o professor encara os desafios no contexto da prática faz toda a diferença na implementação da política.

Durante a entrevista, a Professora A, relatou que a possibilidade de trabalhar com menos alunos em sala de aula facilita o desenvolvimento de estratégias diferenciadas, tais como a manipulação de materiais pedagógicos, os quais contribuem para a aprendizagem. A possibilidade de estar com apenas 20 alunos nas turmas do PENOA, mesmo que consideramos que ainda seja um número elevado, gera uma “facilidade” para esta professora, tendo em vista que ela trabalha com até o dobro de alunos nas turmas regulares.

Com relação à melhoria dos índices de fracasso escolar, as entrevistas evidenciaram que o PENOA cumpriu parcialmente com seu objetivo de proporcionar novas oportunidades de aprendizagem. Os entrevistados ainda demonstraram frustração, pois esperavam que o resultado fosse melhor, devido a todos os esforços realizados pela equipe da escola para garantir a implementação do Programa.

O Coordenador B, quando perguntado sobre as modificações que o PENOA trouxe para a escola, respondeu que:

Eu nem sei o que te responder aqui, sinceramente não sei. Eu via que as mudanças eram no conselho mesmo, aquele aluno que frequentava, que vinha, principalmente nos Anos Iniciais, a gente tinha aquele prazer e dizer: ‘Querido você ganhou alta, você tá bom, você tá acompanhando a turma’. [...] Mas nos Anos Finais era frustrante, a palavra é frustrante.

Merece reflexão o termo usado pelo Coordenador B “ganhou alta”, o que remete ao estado de saúde, como se quem frequentasse o PENOA estivesse com alguma patologia e estava “internado”. É interessante observar como a *Interfaces da Educação, Paranaíba, V. 12, N. 35, p. 1065 a 1090, 2021*

perspectiva biologizante, descrita por Patto (2015), ainda é expressa no discurso escolar e está presente no senso comum com relação ao fracasso escolar. Outra avaliação importante foi feita pelo Coordenador B:

o PENOA é maravilhoso, a pessoa que criou o Programa deu uma formação para nós, então a teoria é maravilhosa, você pegar um aluno que não sabe as quatro operações, ele vir na aula de graça, ter um professor a sua disposição, tirar suas dúvidas, trabalhar diferenciado e ainda assim não querer? É complicado. [...]A gente chegava ao ponto de dizer: “quem quer vir?”. Que era errado, era errado, mas o que a gente ia fazer? Não poderíamos prejudicar aqueles cinco que vinham.

Nas entrevistas ficou evidente o discurso de que o PENOA “não deu certo” porque “os alunos não souberam aproveitar a oportunidade de aprendizagem que o PENOA ofereceu”. Assim, além da responsabilização pelo fracasso individual, vemos que o aluno também acaba sendo responsabilizado pelo fracasso do próprio Programa.

Além disso, para não prejudicar os alunos que estavam motivados participando, a coordenação acabava convidando os demais alunos para frequentarem o PENOA, já que geralmente os que evadiam eram os repetentes, citados anteriormente como público alvo do Programa. A metodologia de selecionar os alunos com dificuldades para inserir no PENOA e, de acordo com o que foi discutido no Conselho de Classe, remanejar os mesmos, não estava descrita no documento orientador, cuja regra era inserir apenas os alunos reprovados. A escola encontrou subterfúgios, com a justificativa de não prejudicar os alunos que eram assíduos e comprometidos com sua participação.

Esta atitude da escola pode ser compreendida como uma ressignificação do que estava orientado, conforme indica Duso (2014, p. 185): “reforçamos que as escolas têm essa autonomia relativa de ressignificar a política que lhe é imposta, de acordo com o que ensina o contexto da prática do ciclo de políticas”. Desta forma, a estratégia da escola acabou por proporcionar aos estudantes o que o PENOA apregoava: “ofertar um tempo, um planejamento e uma didática que atenda ao sujeito em suas especificidades pedagógicas e sociais”.

As três categorias de análise apresentadas permitiram identificar como se deu implementação do PENOA na escola em questão. Percebemos nos relatos das entrevistas que o que está previsto no texto da política, o que é considerado como ideal, não acontece fielmente na prática. No contexto da prática são refletidos “os resultados que as recriações das políticas exercem.” (DUSO, 2014, p. 183)

Desta forma, entendemos que a implementação no contexto da prática envolve muito mais do que a leitura e a tradução do texto da política, ela envolve o comprometimento das pessoas envolvidas, a adoção de estratégias criativas e eficazes para a realidade escolar, o desafio de lidar com as resistências do público alvo, enfim, quando as políticas são elaboradas, elas não levam em consideração as distintas realidades das escolas. Como explica Ball, Maguire e Braun (2016, p. 206), “os elaboradores de políticas não necessariamente levam em conta a realidade da escola – as finanças, o espaço físico, o corpo estudantil, o perfil e a disposição da equipe.” Os mesmos autores ainda salientam que “políticas de tamanho único encalham ao baterem nas rochas da vida real”. Esta afirmação vem ao encontro do que percebemos com relação à implementação do PENOA na escola onde a pesquisa foi realizada.

Ao chegar ao final da pesquisa, constatamos que muitas das dificuldades enfrentadas no PENOA reafirmam os mesmos problemas enfrentados no ensino regular. A PCSC, formulada há quase trinta anos, deixa claro que a aprendizagem deve ser garantida a todos os alunos da rede estadual. Todos são capazes de aprender, cada um à sua maneira

### **Considerações Finais**

No percurso dessa pesquisa buscamos analisar a perspectiva dos profissionais envolvidos com o PENOA, em uma escola da GERED de Chapecó, acerca dos avanços e desafios, no período de 2013 a 2017. Muitos desafios surgiram a partir da constatação, no levantamento bibliográfico, de que não haviam sido realizadas outras pesquisas sobre este Programa que possuía um objetivo pragmático: permitir que esses estudantes seguissem os estudos,

tendo em vista que esta matriz curricular estava em terminalidade com a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

Estudar uma política não é simples. Utilizamos como referencial teórico e metodológico o Ciclo de Políticas para nos amparar analiticamente. Desta forma, analisamos o contexto de influência, o qual tomamos como referência os dados da situação política e social da época. Com base em pesquisas, conseguimos levantar os objetivos da agenda política relacionada à Educação do Estado. Podemos inferir que o PENOA nasce como uma estratégia do Estado de Santa Catarina para melhorar seus índices nas avaliações de rendimento dos estudantes.

A análise do contexto da produção do texto, a partir dos documentos oficiais do PENOA e das entrevistas realizadas com os técnicos da SED deixaram claro que o Programa padronizou as orientações e normativas sem considerar as especificidades das escolas, e as escolas aderiram ao mesmo sem verificar suas possibilidades de implementação.

O documento orientador afirma que a organização do PENOA leva em consideração os pressupostos da PCSC. No entanto, observam-se alguns dilemas e contradições entre os dois documentos, pois observa-se que alguns conceitos caros à perspectiva histórico-cultural, presentes na PCSC não são mencionados no texto orientador do PENOA, fomentando a distorção na compreensão do processo de ensino e aprendizagem.

Com relação a análise do contexto da prática, as entrevistas sinalizaram que já era de interesse dos profissionais da escola a criação de um programa que pudesse contribuir com a aprendizagem dos alunos que apresentavam defasagem. Entretanto, neste contexto foram sinalizadas diversas situações que, segundo os pesquisadores do Ciclo de Políticas indicam que, quando as políticas são elaboradas, elas levam em consideração apenas o contexto macro, desconsiderando o contexto micro, a realidade escolar. Desta forma, não é possível garantir que a implementação vá ocorrer da forma como está idealmente prevista no texto.

Em síntese, inferimos que o PENOA não cumpriu totalmente seus objetivos de melhorar a aprendizagem dos alunos reprovados na escola

pesquisada por diversos fatores, tais como: falta de estrutura física na escola para organização das primeiras turmas do Programa, falta de conhecimento dos documentos que embasam a proposta do PENOA por parte dos profissionais envolvidos, falta de esclarecimento para as famílias da importância da participação dos alunos e da motivação dos mesmos para o desenvolvimento das propostas nas aulas. Quanto à SED, assim como qualquer órgão público que elabore políticas, faltou considerar as especificidades das escolas e prever as modificações ou alterações materiais e de pessoal necessárias para o atendimento a um Programa que se dizia tão importante.

Constatamos que o modo como as políticas são implementadas nem sempre permite que o resultado que elas preveem seja alcançado. A implementação das políticas possui fragilidades que precisam ser avaliadas e repensadas. Também ficou evidente que a escola acaba por encontrar suas próprias soluções para efetivar a política.

### **Referências**

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011. 229p.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade*. Brasília: FNDE, Estação Gráfica, 2006.
- DUSO, Ana Paula. *O Banco Mundial e a indução de políticas educacionais: um recorte a luz do ciclo de políticas*. In: SUDBRACK, Edite Maria. *Políticas Educacionais: condicionantes e embates na educação básica*. Frederico Westphalen: Uri, 2014. p. 7-216.
- FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. *Análise de conteúdo*. Brasília, 2ª edição: Liber Livro Editora, 2005. 79p.
- HENTZ, Paulo. *Eixos Norteadores da Proposta Curricular*. In: SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. Secretaria de Estado da Educação e do Desporto. *Proposta Curricular de Santa Catarina: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio: Disciplinas Curriculares*. Florianópolis: Cogen, 1998. p. 15-16.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, v. 27, n. 94, p. 47- 69, jan./abr. 2006.

PATTO, Maria Helena Souza. *A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*. 4ª Edição, revista e aumentada. São Paulo: Intermeios, 2015.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. *Portaria nº 28, de 25 de julho de 2013*. Institui normas de inserção de alunos na rede estadual de ensino no programa novas oportunidades de aprendizagem – PNOA Florianópolis, 25 jul. 2013

\_\_\_\_\_.Portaria nº 45, de 12 de dezembro de 2013. *Institui normas de inserção de alunos na rede estadual de ensino no Programa Novas Oportunidades de Aprendizagem, no ano de 2014*. Florianópolis, SC, 12 dez. 2013.

\_\_\_\_\_.Secretaria de Estado da Educação. Secretaria de Estado da Educação. *Programa Estadual Novas Oportunidades de Aprendizagem*.2016. DIEB/SED.

SILVA, Nadir Peixer da. *Alfabetização em classe de aceleração*. 2001. 138p. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Florianópolis.