



O investimento social privado e o desejo de incidir nas políticas públicas de educação: aprendizagens

Walquíria Tibúrcio

Juliana Moraes

Daniel Brandão

Bruna Ribeiro

Contexto geral

A conjuntura social atual enfrenta grandes desafios no que se refere à garantia de um futuro melhor e mais justo para todos, com demandas por políticas e serviços públicos de qualidade que colaborem para o enfrentamento das desigualdades, pautado pela valorização da diversidade e pela garantia de equidade de acesso aos programas e serviços. Nesse cenário, a educação tem papel primordial: além de ser conside-

rada um direito em si, é um meio indispensável para o acesso a outros direitos fundamentais¹, e nesse sentido vem ganhando espaço na agenda de políticas públicas para garantir atendimento e qualidade, assegurando sua função social.

O Brasil avança no alcance da educação no que diz respeito às diferentes etapas de ensino, com exceção da creche que, segundo dados² de 2014, atende apenas 29,6% das crianças de 0 a 3 anos. A etapa fundamental da educação básica atinge 97,1% de crianças e jovens com idade entre 6 e 14 anos, e 61,1% dos jovens de 15 a 17 anos estão matriculados no ensino médio. Esses números, somados à recente expansão do acesso à universidade, aumentaram a escolaridade média da população. Entretanto, os dados referentes à qualidade do ensino mostram a necessidade de investimentos. Cabe ressaltar que, para todos os dados consultados, observam-se desigualdades para os recortes de renda, raça, região do país e localização da escola, se urbana ou rural. A pesquisa "Education at a Glance 2015: OECD indicators"³ ressalta em suas notas sobre o Brasil que equidade, juntamente com infraestrutura e remuneração docente, são questões desafiadoras precisam de atenção.

Nesse contexto de avanços e atenções, o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado e sancionado em junho de 2014 após cerca de quatro anos de tramitação e intenso debate, representa movimento importante na definição de parâmetros firmes a fim de que o Estado brasileiro, além de garantir às crianças e adolescentes o direito à aprendizagem, assegure também o direito à educação de forma ampla, democrática e equitativa. Para que o Estado possa avançar na oferta de políticas públicas que respondam às necessidades pontuadas

pela sociedade, é preciso que elas sejam bem desenhadas no campo técnico e político. As políticas públicas são um conjunto de processos que podem ser desagregados em fases que, no todo, são denominados ciclo de política pública (in MARCHETTI, 2013)⁴. Esse é um processo dinâmico que produz aprendizado (SOUZA, 2006), compreendendo de três até sete movimentos, a depender da literatura adotada. Para fins deste artigo adotamos três grandes movimentos: (a) formulação, (b) implementação e (c) avaliação.

Em linhas gerais, a formulação envolve debate e planejamento na tentativa de instalar um processo democrático que procura assegurar participação social na formulação de alternativas de solução para uma agenda específica reconhecida por um conjunto de atores. A implementação exige a definição de ações que permitam que as metas da política formulada sejam alcançadas. E a avaliação deve investigar o alcance dos resultados esperados da política em questão.

Vale ressaltar que o ciclo de políticas públicas é um modelo analítico, por isso não corresponde a um processo linear de fases que se sucedem. Existem disputas e interesses de diversos grupos, e as fases são permeadas de processos políticos e de inúmeras instâncias de decisão. Assim, o ciclo pode se desenvolver em diferentes formatos, a depender dos fatores que influenciam as fases.

O Plano Nacional de Educação citado acima expressa movimentos do ciclo de política pública. A construção de sua formulação foi permeada por disputas intensas da qual participaram organizações da sociedade civil dos setores público e privado, movimentos sociais e conselhos e fóruns de educação institucionais, entre outros atores. Foi um amplo movimento

de articulação e debate das 20 metas prioritárias da educação brasileira⁶ para a próxima década. O movimento de implementação exige a definição de ações para que as metas da política formulada sejam alcançadas. Nesse sentido, para cada meta do PNE há um conjunto de estratégias que informa quais caminhos priorizar/trilhar para sua consecução. Por fim, a avaliação deve investigar o alcance dos resultados esperados da política em questão, apontando o compromisso público com a transparência no âmbito da garantia de direitos. Vale notar que o movimento de implementação e avaliação do PNE ainda está em construção, no processo de integrar as esferas estadual e municipal, além de incentivar a sociedade civil a participar e a se comprometer com a qualidade da educação. Um dos aspectos mais importantes do plano é a garantia de recursos, discussão em pauta no Senado e que pode afetar sua implementação⁷.

No que se refere à avaliação da qualidade, os Indicadores da Educação Básica no Brasil figuram como elemento importante, pois apresentam parâmetros de avaliação mais densos⁸. O que se propõe é uma avaliação institucional liderada pela própria escola, portanto com caráter diferente das avaliações oficiais focadas em uma análise do sistema educacional a partir do desempenho acadêmico dos estudantes. O instrumento referencia dimensões como ambiente educativo, práticas pedagógicas, ambiente físico da escola, gestão escolar democrática e formação dos profissionais como pilares importantes para uma prática educativa de qualidade.

Vemos atualmente uma crescente mobilização da sociedade civil organizada para impulsionar agendas, programas e projetos que almejam atuar tanto na for-

mulação de políticas públicas de educação, buscando incidência, como no desenvolvimento de projetos paralelos a políticas já implementadas, com o desejo de fortalecê-las em aspectos pontuais ou específicos. A possibilidade de atuação das organizações é bastante ampla, atende interesses distintos e detém uma pluralidade de estratégias que vem sendo foco de estudos e análises da Move.



A avaliação de projetos na área de educação: aprendizagens

O campo educacional ocupa espaço importante nos processos de avaliação da Move desde sua fundação. A multiplicidade de experiências conduzidas por organizações civis, empresas e institutos empresariais, com atuação em diferentes escalas, desde uma única escola a projetos que envolvem toda uma rede mu-

nicipal ou ainda vários municípios, demandam arranjos analíticos cuidadosos e criteriosos, uma vez que lidam, em diferentes medidas, com a complexidade do processo educacional.

A educação é área estratégica e, por isso, tem destaque junto às instituições. Compôs, ao longo de 2015, 30% do rol de projetos de avaliação da Move, com destaque para gestão pública, tecnologia, educação integral, educação infantil e gestão escolar.

Dado o contexto apresentado e o intenso debate sobre a qualidade da educação, têm ocorrido diversas iniciativas com diferentes propostas e níveis de intervenção, visando mobilizar os atores da rede educacional para implementar modelos de gestão e práticas pedagógicas de melhoria do sistema de ensino-aprendizagem.

A aproximação da Move com essas iniciativas por meio da avaliação de projetos revela duas ambições do investimento social privado. A primeira é influenciar a qualidade da gestão pública da educação a partir do desenvolvimento de projetos de iniciativa própria, desenvolvidos paralelamente aos serviços públicos. A outra envolve incidir na formulação de políticas públicas na tentativa de influenciar o desenho, a implementação e/ou a avaliação da política, com o desejo de garantir novos parâmetros de atuação do setor público. As duas maneiras de atuar diante do sistema público de educação apresentam fragilidades e fortalezas, a depender dos interesses colocados pelas instituições atuantes. De qualquer maneira, é inegável que as iniciativas têm possibilitado a produção de conhecimento na área, o que é importante para conectar novas práticas locais à ambição de colaborar com a transformação do sistema.

Assim, a condução de processos avaliativos de diferentes programas e projetos que atuam nesses âmbitos evidenciou aspectos importantes. Elegemos quatro aprendizagens com o objetivo de ajudar a qualificar as estratégias das organizações de modo a potencializar suas intervenções, atentando para a manutenção de uma relação responsável entre poder público e investimento social privado, pois ainda que ambos tenham um objetivo comum – a garantia de uma educação de qualidade –, os caminhos, as formas e as capacidades de operar mudanças são distintos.

1. A importância do contexto e a potência da participação

O primeiro ponto sensível ao conjunto de projetos estudados pela Move aponta para a construção de um olhar que alie a leitura de contexto a um processo participativo.

Compreender conjunturas políticas e estruturais específicas das diferentes localidades deve ser ponto de atenção. Às vezes, dependendo do tipo de intervenção, não é possível operacionalizar mudanças locais da forma esperada por motivos que fogem à governabilidade do projeto, demandando ações que não estão em seu escopo.

A Move avaliou um projeto de educação em 2015 envolvendo localidades que eram prioritárias para a instituição e outras que eram definidas pelas Secretarias de Educação. Em nenhuma delas priorizou-se uma análise de contexto para verificar a viabilidade do projeto. Como consequência, o alcance de resultados foi prejudicado nas localidades que eram prioridades (somente) da instituição, pois, além de um

Estar consciente das demandas e oportunidades locais é fundamental para alinhar expectativas entre os envolvidos e definir rumos

contexto político e de uma estrutura de Secretaria de Educação desfavoráveis, a iniciativa não era prioridade para a equipe técnica, o que gerou entraves na condução das estratégias e comprometeu as ações.

As necessidades variam nos diversos contextos e se transformam ao longo do tempo, o que demanda avaliação constante e flexibilidade para se adaptar aos movimentos, otimizar recursos e potencializar resultados. Estar consciente das demandas e oportunidades locais é fundamental para alinhar expectativas entre os envolvidos e definir rumos. Nesses momentos, é importante realizar uma escuta atenta e trabalhar em colaboração permanente. Qualquer movimento planejado deve ter um sentido para todos em qualquer iniciativa, seja uma experiência pontual ou uma intervenção de maior envergadura.

Em 2015 a Move realizou a avaliação de outro trabalho que, antes de desenhar suas estratégias, conduziu um amplo diagnóstico junto aos atores sociais do campo educacional, investigando quais as necessidades do município em questão. O processo apoiou e referendou a iniciativa junto aos atores locais, engajando-os no planejamento e no desenvolvimento das ações a partir de uma decisão compartilhada sobre as prioridades. Esse movimento potencializou o projeto.

Operar programas e projetos junto às redes educacionais requer um movimento dialógico entre organizações e poder público, garantindo inclusive espaços para recusas ou mudanças de rota, respeitando as necessidades locais e garantindo a governabilidade da ação. Por vezes, pode-se definir inclusive que o projeto não tem condições de ser executado em determinado contexto.

2. A avaliação do processo e a análise do tempo

No que tange à expectativa de resultados no campo educacional, vale considerar a necessidade de definir o que se espera a curto, médio e longo prazos, pois as ações demandam intervalos diferentes para favorecer transformações. No geral, as intervenções têm objetivos ousados, focados na aprendizagem acadêmica de crianças e adolescentes. Contudo, há um

caminho a ser percorrido para conseguir impactar os estudantes, e esse percurso deve ser bem delineado, sempre levando em conta a existência de uma cadeia de resultados que opera no tempo para permitir qualquer modificação da realidade.

Entre 2014 e 2015, realizamos a avaliação de um projeto onde, inicialmente, a principal ambição era ter resultados expressivos na alfabetização de alunas e alunos a partir de uma estratégia de formação docente. O caminho percorrido junto ao cliente foi evidenciando que, para além do impacto em alfabetização, também seria de extrema importância reconhecer e celebrar os resultados intermediários junto ao grupo de professores e professoras, valorizando aspectos como ganhos na capacidade de planejamento de aulas e na forma de avaliação dos estudantes. Reconhecer e avaliar o processo é também uma mensagem que reforça o caráter complexo do fazer educativo.

Nesse cenário, definir qual o tempo necessário para alcançar cada um dos resultados que uma intervenção almeja ajuda a definir as estratégias e as metas de forma mais realista, evitando frustrações e articulando melhor a relação entre o público-alvo do projeto e a organização em questão.

3. As implicações práticas de tempos políticos

Um fator importante e bastante crítico para o qual as organizações devem estar atentas é a troca de gestão municipal. É sabido que essa transição resulta em muitas mudanças de cargos e funções nas Secretarias e na rede de escolas, o que pode impactar as parcerias e as práticas em andamento. O que confere



Clesio Sabino

maior possibilidade de continuidade das ações é o alinhamento a uma demanda local, o que potencializa a intervenção e aumenta sua sustentabilidade.

De qualquer forma, esse é um desafio a que todo projeto está sujeito. A continuidade das ações está diretamente ligada a uma vontade política e a credibilidade perante a sociedade parece cada vez mais abalada. No entanto, construir espaços participativos, onde as demandas locais são priorizadas e o controle social é estimulado pode ser um caminho para preservar a intervenção de agendas partidárias.

Um estudo de campo realizado para uma avaliação em 2015 deparou-se com uma Secretaria Municipal de Educação onde, apesar de a maior parte da equipe técnica ter cargos comissionados, a rotatividade era bem pequena. Os técnicos tinham atribuições claras e davam conta de resultados expressivos para a sociedade, que em contrapartida era atenta a qualquer mudança interna que pudesse impactar o desempenho da educação no município.

4. O reconhecimento do trabalho docente

Muitos dos programas e projetos avaliados pela Move têm o espaço escolar como locus de atuação, envolvendo, em certa medida, grande parte dos atores que ali circulam. Nesse sentido, professoras e professores são público-alvo das estratégias implementadas em grande parte das iniciativas. Essa escolha aponta o reconhecimento, por parte do investimento social privado, de que o trabalho docente é dos mais relevantes para o processo educativo.

O pensamento de Henry Giroux⁹ aponta para a necessidade de se ter um olhar diferenciado sobre a profissão docente, que reconheça a possibilidade

de implementação de um ensino crítico reflexivo por esses/essas profissionais. Isso somente será viável se tal dimensão for considerada quando da formulação das políticas, programas ou projetos que impactam o trabalho dessa classe.

Em uma avaliação conduzida entre 2014 e 2015 na área de tecnologia e educação, destacou-se um programa que apostava na capacidade de professoras e professores reformularem suas práticas pedagógicas. Em um desenho que convidava à participação reflexiva sobre a própria prática, os docentes tinham autonomia para repensar estratégias e metodologias de ensino, implicando-se na transformação de suas realidades e requalificando, assim, a práxis pedagógica.

5. Conclusão

O cenário político que se configura no presente nos dá pistas de certa urgência na consolidação de um Estado capaz de desenvolver e executar políticas públicas de qualidade e com transparência. Nesse caminho, as organizações do investimento social privado encontram oportunidades para influenciar, questionar e somar em possibilidades, na medida em que atravessam tantas realidades educacionais.

O poder público e a sociedade no geral vêm aprendendo a dialogar. Embora isso nem sempre ocorra de forma tranquila, o ruído e o embate também fazem parte do jogo democrático que se quer plural e inclusivo. A Move compartilha aqui essas aprendizagens no desejo profundo de que possam atrair olhares atentos daqueles e daquelas que se lançam no campo educacional em busca da melhoria da qualidade da educação de crianças e jovens.

Notas bibliográficas

- 1 OLIVEIRA, R.P. de. "O direito à educação". IN: OLIVEIRA, R. P. de.; ADRIÃO, T. (orgs.) *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3ª edição revisada. São Paulo, Xamã, 2007.
- 2 Os dados aqui apresentados podem ser encontrados no Observatório do PNE (<http://www.observatoriodopne.org.br/>). A plataforma monitora os indicadores referentes a cada uma das 20 metas do Plano Nacional de Educação – PNE.
- 3 Essa publicação oferece dados sobre a estrutura, o financiamento e o desempenho de sistemas educacionais de 34 países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), assim como de alguns países parceiros e do G20. (www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm)
- 4 OLIVEIRA, Vanessa. "As fases do processo de políticas públicas." In: MARCHETTI, V. (org.), *Políticas públicas em debate*, São Bernardo do Campo. MP Editora, 2013.
- 5 SOUZA, C. "Políticas públicas: uma revisão da literature". IN: *Sociologias*, ano 8 no 16, Porto Alegre, 2006.
- 6 Brasil. [Plano Nacional de Educação (PNE)]. Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico] : Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- 7 Muitas entidades estão em luta contra tentativas de estabelecer desvinculações de recursos, bem como a desconstrução do regime de partilha na exploração do petróleo. <http://www.campaehaeducacao.org.br/?idn=1480>.
- 8 Indicadores da Educação Básica (http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_indqua.pdf).
- 9 GIROUX, H.A., *Os professores como intelectuais – Rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem*. Porto Alegre: Artmed, 1997.