

## **1º Ciclo de Fomento do Programa de Cooperação em Pesquisa: conhecimentos e dados abertos aplicados ao desafio da educação pública municipal**

Este relatório final é fruto da pesquisa financiada pela Secretaria Municipal de Educação (SME) de São Paulo, em parceria com a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), em seu 1º Ciclo de Fomento do Programa de Cooperação em Pesquisa, ao longo dos anos de 2019 e 2020.

Os pesquisadores tiveram total liberdade para definir suas metodologias e discutir os resultados das pesquisas. As análises aqui apresentadas, portanto, são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião da SME ou da Unesco.

Para saber mais sobre o Programa, acesse <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/cooperacao/>.



**À Prefeitura do Município de São Paulo  
Secretaria Municipal de Educação  
Coordenadoria de Transparência Ativa e  
Controle Interno**

**PRODOC 914 BRZ 1147**

**EDITAL nº 0033/2018**

**Tema: “A ampliação da jornada e a educação integral na Rede  
Municipal de Ensino”**

**PRODUTO nº 6:**

**Relatório Final - Módulo IV**

**Instituição: Universidade Cidade de São Paulo**

**Responsável: Vanda Mendes Ribeiro**

**Fevereiro/2020**



À Prefeitura do Município de São Paulo  
Secretaria Municipal de Educação  
Coordenadoria de Transparência Ativa e  
Controle Interno

**PRODOC 914 BRZ 1147**

**EDITAL nº 0033/2018**

**Tema: “A ampliação da jornada e a educação integral na Rede  
Municipal de Ensino”**

**PRODUTO 5: Relatório Final – Módulo IV**

**DATA DE ENTREGA: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_**

**NOME DO RESPONSÁVEL: Vanda Mendes Ribeiro**

**ASSINATURA DO RESPONSÁVEL:**

**DATA DE RECEBIMENTO NA AD: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ por: \_\_\_\_\_**

**DATA DE RECEBIMENTO NA UGP: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ por : \_\_\_\_\_**

## **EXPEDIENTE DE PESQUISA**

### *Coordenação de Pesquisa*

Dra. Vanda Mendes Ribeiro (UNICID)

### *Coordenação Adjunta de Pesquisa*

Dr. Aleksandro do Nascimento Santos (UNICID)

### *Assistente de Coordenação de Pesquisa*

Me. Teresa M Maia de Carvalho

### *Criação e Monitoramento do Banco de Dados no Survey Monkey*

Neusa Regiane Mendes

Bruna Marielle Celestino Palhuzi

### *Equipe de Estatística*

Dra. Paula Ferreira

Elaine Garcia

### *Pesquisadores/as*

Dra. Adelina Novaes (UNICID)

Dr. Aleksandro do Nascimento Santos (UNICID)

Dra. Alicia Bonamino (PUC RJ)

Dra. Angela Maria Martins (UNICID)

Dra. Ana Cristina Prado de Oliveira (UNIRIO)

Dra. Anna Helena Altenfelder (CENPEC)

Dra. Claudia Valentina Assumpção Galian (FEUSP)

Dra. Cynthia Paes de Carvalho (PUC RJ)

Dra. Ecleide Cunico Furnaletto (UNICID)

Dr. Eric Kanai Passone (UNICID)

Dra. Erica Catalani (Gepave/FEUSP)  
Dra. Karina Alves Biasoli (UNICID)  
Dra. Karina Carrasqueira Lopes (PUC RJ)  
Dra. Margarete May Berkenbrock Rosito (UNICID)  
Dra. Maria Conceição Botelho Passeggi (UNICID)  
Dra. Nayra Muylaert (PUC RJ)  
Dr. Ocimar Munhoz Alavarse (FEUSP)  
Dra. Pâmela Felix Freitas (CENPEC)  
Dr. Roberto Gimenez (UNICID)  
Dr. Romualdo Portela de Oliveira (CENPEC)  
Dra. Sandra Lúcia Ferreira (UNICID)  
Dra. Vanda Mendes Ribeiro (Unicid)  
Mestranda em Educação Vitória Régia de Souza Elias (UNICID)  
Mestre em Educação Sandra Suely Souto da Silva (UNICID)

**Pesquisa A implementação do Programa São Paulo Integral e a  
Qualidade da Educação no Ensino Fundamental – análises e  
proposições**

**MODULO IV**

**CONDIÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA SÃO  
PAULO INTEGRAL:  
SUFICIÊNCIA E ADEQUAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS  
ROTATIVIDADE DOCENTE  
RECURSOS MATERIAIS E DE INFRAESTRUTURA**

## Sumário

<b>Apresentação.....</b>	<b>8</b>
Referências Bibliográficas .....	15
<b>1 Dimensão 6: suficiência da infraestrutura e dos recursos materiais e humanos.....</b>	<b>17</b>
1.1 Dimensão 6B: Verificação da suficiência e adequação da infraestrutura e dos recursos pedagógicos .....	17
1.2 Fase 1: Análise dos questionários da Prova Brasil .....	19
1.2.1 Considerações Finais Fase 1 .....	28
1.3 Fase 2: Dimensão 6B: Análise dos questionários eletrônicos .....	29
1.3.1 Considerações Preliminares do Estudo Fase 2 .....	41
1.3.2 Principais Barreiras e Potencialidades do Programa em relação à suficiência de recursos físicos e pedagógicos .....	42
1.3.3 Propostas de aprimoramento do Programa.....	44
1.3.4 Referências Bibliográficas.....	44
<b>2 Dimensão 6A: Suficiência de Recursos Humanos .....</b>	<b>46</b>
2.1 Fase 01: Verificação da suficiência e adequação da infraestrutura, dos recursos humanos e dos recursos pedagógicos - Análise dos dados levantados a partir dos questionários contextuais do SAEB 2015 e 2017 .....	48
2.1.1 A suficiência/insuficiência de recursos humanos nas escolas pesquisadas.....	48
2.1.2 Considerações Finais .....	54
2.1.3 Referências Bibliográficas.....	54
2.2 Fase 02: Trabalho a partir dos dados disponibilizados pelo questionário eletrônico respondido por agentes implementadores.....	56
2.2.1 A - Proposição de itens: respondentes e justificativas.....	56
2.2.2 B - Tratamento e análise dos dados - Descrição.....	59
2.2.3 C - Tratamento e análise dos dados - Inferências.....	64
2.2.4 Principais desafios e potencialidades do Programa e Sugestões de Aprimoramento .....	67

2.2.5	Referências Bibliográficas.....	68
<b>3</b>	<b>Dimensão 7: Investigação da situação da rotatividade docente em escolas que aderiram ao Programa São Paulo Integral (PSPI), escolas situadas em regiões de vulnerabilidade social e demais escolas da rede. ....</b>	<b>70</b>
3.1.1	Considerações Finais .....	76
3.1.2	Referências Bibliográficas.....	77
<b>4</b>	<b>Considerações Finais.....</b>	<b>78</b>

## **Apresentação**

Este relatório apresenta os resultados da pesquisa **A implementação do Programa São Paulo Integral e a Qualidade da Educação no Ensino Fundamental – análises e proposições**. Coordenada pela Unucid e realizada por um conjunto de instituições parceiras, a pesquisa teve como foco compreender a implementação do “Programa São Paulo Integral (PSPI)” e fornecer subsídios para o seu aprimoramento, de acordo com o disposto pela Secretaria Municipal de Educação do município de São Paulo e pela Unesco, nos Termos de Referência (TOR) do Edital 033/2018. O projeto possui os seguintes objetivos específicos:

1. Caracterizar e analisar o arranjo institucional de implementação do PSPI e propor sugestões para seu aprimoramento.
2. Verificar se o PSPI tem alcançado os objetivos previstos e quais seus desafios, dificuldades e avanços, na percepção dos agentes implementadores.
3. Verificar se os agentes implementadores do PSPI conhecem o desenho e os objetivos do Programa e o quanto aderem às suas propostas.
4. Analisar o ambiente escolar nas escolas que implementam o PSPI e as interações entre os agentes implementadores, propondo sugestões de melhoria.
5. Identificar e discutir as escolhas ligadas à implementação do PSPI, operadas no interior das escolas com vistas a organizar o currículo de tempo ampliado, verificando mudanças decorrentes e propondo sugestões para aprimoramento desse currículo.
6. Estudar as práticas avaliativas das escolas que aderiram ao PSPI, verificando se houve mudanças decorrentes dessa adesão.
7. Verificar a situação da rotatividade docente na rede, identificando se há indícios de mudança decorrentes da adesão ao PSPI.
8. Investigar a suficiência da infraestrutura e dos recursos materiais e humanos, na visão dos agentes implementadores do PSPI, para a sua implementação nas escolas e sinalizar que recursos seriam necessários, na perspectiva desses agentes, para ampliar o atendimento.

9. Investigar se o Programa incidu sobre a qualidade da educação por meio de dados sobre a frequência dos alunos e do seu desempenho escolar.

11. Propor indicadores de sustentabilidade para uma política de ampliação da jornada escolar no ensino fundamental.

12. Analisar com atenção especial a implementação do Programa em escolas de territórios de alta vulnerabilidade social.

Pesquisas têm encontrado resultados instigantes sobre efeitos de programas de ampliação da jornada escolar no país. Estudo recente conduzido pelo Instituto Natura (2016), que analisou o modelo de escola de tempo integral do Estado de Pernambuco, encontrou um efeito positivo da ampliação da jornada, independente da origem social do aluno. O modelo estudado é, segundo o autor, permeado pelas ideias de Protagonismo juvenil e Projeto de vida. Os alunos têm entre 10 e 20 horas semanais extras, preenchidas por uma extensão da carga horária do currículo clássico e uma parte diversificada que conta com atividades em laboratórios, aulas eletivas de temas como cinema, robótica e empreendedorismo e oficinas de aprendizado em técnicas de estudo e organização. Escolas que adotaram o modelo, obtiveram resultados de proficiência significativamente superior ao das escolas em tempo parcial (média de 1,4 desvio padrão acima). Os índices de fluxo também apresentam resultados muito melhores: evasão é 90% menor (0,5% vs 5%), reprovação, 40% menor (6% vs 11%) e distorção idade série, 60% menor (16% vs 49%). O modelo, afirma o Instituto Natura, tem o mérito de ser eficaz independentemente do nível socioeconômico dos alunos. Ou seja, alunos com piores condições iniciais atingem os mesmos resultados que os demais.

Batista (2016), ao tratar da conclusão da Pesquisa “Políticas para o ensino médio: o caso de quatro estados”, realizada em 2015 e 2016, pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), afirma que o número de matrículas no ensino médio de período integral tem aumentado nos últimos anos, com a maior oferta desse tipo de vaga pelas redes estaduais. Os resultados da aprendizagem indicam que as maiores proficiências em língua portuguesa e matemática nos exames de avaliação nacionais e estaduais são, justamente, dos alunos que estão na escola por sete ou mais horas. O estudo constatou que, se, por um lado, a educação em tempo integral aumenta a proficiência daqueles que são expostos a ela, por outro, quando o modelo não alcança toda a matrícula de uma rede, ocorre um fenômeno de seleção não oficial: a educação integral “limita” o acesso dos alunos de condições socioeconômicas

menos favorecidas, ampliando a distância, no rendimento, entre estudantes de diferentes classes sociais.

Considerando a dificuldade das escolas e redes de ensino brasileiras de ampliarem, no ensino fundamental, ao mesmo tempo, seus níveis de qualidade e equidade educacional (ALVES, SOARES, XAVIER, 2016), os resultados acima mencionados indicam a relevância de se estudar a implementação dos programas de ampliação da jornada escolar, de modo que se possa corrigir processos e efeitos indesejados, bem como fortalecer possíveis resultados positivos.

Para a realização desta pesquisa, cujo foco é compreender a implementação do Programa São Paulo Integral, buscando trazer subsídios para contribuir com o aprimoramento do Programa, em relação com desafios explicitados pela Secretaria Municipal de Educação e incorporados pela Unesco no Termos de Referência (TOR) do Edital 033/2018, optou-se por embasa-la na literatura sobre implementação de políticas educacionais. Perguntas fundamentais trazidas pelo TOR como, por exemplo, se o Programa São Paulo Integral está alcançando seus objetivos, quais os desafios de implementação, que sugestões de aprimoramento podem ser formuladas, sobre adequação e suficiência das condições e recursos dos agentes implementadores do Programa, dentre outras, são centrais para essa literatura.

De acordo com Ham e Hill (1993) e Lotta (2008), o processo de constituição de uma política pública pode ser dividido em quatro fases, embora nem sempre essas etapas sejam bem delimitadas, muitas vezes se mesclam e se sobrepõem: 1) a agenda, que seriam as pautas definidas pelas demandas sociais, políticas ou econômicas e que serão debatidas; 2) a formulação, onde seriam especificados os planos de ação com articulações de interesses e tomadas de decisões; 3) a implementação, que seria o momento em que as diretrizes são colocadas em prática efetivamente junto ao público-alvo; 4) a avaliação, onde seriam verificados os resultados das políticas implementadas, comparando-se com as especificações formuladas e os objetivos planejados. A fase da implementação, para os especialistas aqui mencionados, não é um estágio hierarquicamente inferior e subordinado à etapa de formulação. Arretche (2001) afirma haver uma distância entre as metas pré-estabelecidas e os resultados alcançados, uma contingência própria da implementação, uma vez que essa é realizada de acordo com as decisões tomadas por uma cadeia de implementadores que agem de acordo com o contexto. Para Lotta (2008, p. 8), a implementação efetiva tal como se traduz para os beneficiários, é sempre realizada com base nas referências que os implementadores adotam para desempenhar suas funções. Desta forma, “[...] Para ampliar a análise da implementação

devemos considerar as diversas agências, instituições e pessoas envolvidas no processo – e, portanto, as diversas pressões, valores, princípios e objetivos que entram em jogo”.

Lipsky (2010) reitera que o distanciamento entre desenhos/programas concebidos durante a formulação e a tradução destes em ações nos locais destinados pode ser explicada, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de agentes burocráticos ou implementadores, também denominados por ele como “burocratas de nível de rua”, que são responsáveis pela tradução das regras, são eles que colocam em prática o programa diante do público-alvo. São mediadores entre o Estado e o cidadão, influenciando a elegibilidade do cidadão para o acesso aos benefícios ou recebimento de sanções e estabelecendo as rotinas e a forma de tratamento da população.

Lotta (2014) afirma que o processo de implementação é basicamente um ato de interação entre os diferentes níveis governamentais e administrativos, dos agentes em nível macro, meso e de rua, que atuam em uma sequência de atividades e relações, sendo que, na fase implementação, continuam presentes os embates e negociações da fase de formulação. Segundo a autora, como a implementação é uma ação relacional, está sujeita a interferências dos valores e referências de seus atores, assim como das estratégias elaboradas por eles para lidar com as incertezas e pressões do trabalho. Para Lotta (2014), não se pode esquecer que os burocratas de rua carregam concepções pessoais construídas ao longo de suas vidas pessoais e profissionais, fazem parte de uma estrutura institucional e programática, onde recebem também benefícios e sanções limitadoras por parte de suas agências. Desta forma, suas atuações são determinadas por fatores relacionais e institucionais. Os fatores relacionais dizem respeito aos valores e preferências pessoais, interações com usuários e outros profissionais, trajetórias sociais. Os elementos institucionais dizem respeito ao estabelecimento de regras e treinamentos que recebem, processos de formação profissional, relações hierárquicas e características das instituições onde estão inseridos.

Passone (2013) afirma que o objetivo das pesquisas contemporâneas é descobrir as diversas dimensões e interações existentes entre as políticas, os atores e as organizações, que ajudam a explicar a variação de resultados educacionais encontrados. Uma das dimensões a serem consideradas, seria o contexto em que o programa é executado. Destaca que cada agente implementador apresenta diferentes graus de resistência e adesão dentro das instituições educacionais. O comportamento dos agentes é dependente de alguns fatores, como por exemplo: motivação e capacitação dos professores; incentivos na carreira do magistério;

condições e recursos existentes; história da instituição e localização geográfica do local de trabalho.

Conforme aponta Pereira-Silva (2016), a vulnerabilidade social nos territórios das grandes cidades possui uma especificidade: é fruto de sobreposições de fatores que, sozinhos, já têm o potencial de gerar forte impacto sobre a qualidade da educação e as oportunidades educacionais. Desse modo, o enfrentamento dessa situação impõe desafios à implementação das políticas públicas educacionais. Jovens e crianças situados geograficamente em comunidades das periferias das grandes cidades usufruem de ofertas educacionais mais restritas, conforme indica a literatura (ERNICA; BATISTA, 2012; RIBEIRO; VOVIO, 2017). Nesses contextos, surgem algumas características desfavoráveis que dificultam o pleno desenvolvimento das funções da escola enquanto promotora de saberes e transformações, gerando desigualdades educacionais. Essa é a razão pela qual, nesta pesquisa, haverá um objetivo voltado à compreensão da especificidade da implementação do Programa São Paulo Integral nos contextos de alta vulnerabilidade social.

Para a operacionalização desta pesquisa, o estudo foi subdividido em nove dimensões distintas e complementares, nas quais também se encontram divididos os pesquisadores, considerando suas especialidades, a saber:

**Dimensão 1.** Evolução da qualidade da educação, caracterizada por meio das seguintes variáveis: absenteísmo de alunos (por meio de informações da SME sobre a frequência discente) e conceitos e pareceres dos professores relativos ao desempenho dos alunos ao final do ano letivo;

**Dimensão 2.** Compreensão dos objetivos e do desenho do PSPI e adesão dos agentes implementadores ao Programa, observando avanços, problemas e dificuldades;

**Dimensão 3A e 3B.** Interações entre agentes implementadores nos processos de implementação e ambiente escolar, considerando avanços, dificuldades e desafios. A dimensão A tratou apenas dos dados dos questionários eletrônicos, enquanto a B abrangeu análises tanto desses questionários quanto dos advindos da Prova Brasil.

**Dimensão 4A.** Currículo, buscando a identificação e discussão das escolhas operadas no interior das escolas ligadas ao Programa, com vistas a organizar seu currículo de tempo ampliado e verificação de mudanças decorrentes;

**Dimensão 4B.** Currículo, investigando o uso do tempo para a aprendizagem nas escolas, considerando o momento de adesão ao PSPI;

**Dimensão 5.** Investigação das práticas de avaliação dos alunos pelos professores e se houve modificação, na visão desses agentes, em função da adesão ao Programa;

**Dimensão 6A.** Verificação da suficiência e adequação dos recursos humanos para a implementação do Programa e sua expansão, na visão dos agentes implementadores;

**Dimensão 6B.** Verificação da suficiência e adequação da infraestrutura e dos recursos pedagógicos para a implementação do Programa e sua expansão, na visão dos agentes implementadores;

**Dimensão 7.** Rotatividade docente;

**Dimensão 8.** Caracterização do arranjo institucional do Programa;

**Dimensão 9.** Indicadores de Sustentabilidade do Programa.

A pesquisa também previa a entrega pelos pesquisadores de um Painel de Dados, com os dados quantitativos tratados no âmbito da Pesquisa. Mais recentemente foi acordado em reunião com a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo que esse Painel de Dados deve ser constituído por indicadores que possam continuar sendo acompanhados pela SME para monitoramento da política pública de ampliação da jornada escola, assim como favorecer a sustentabilidade do programa. Dessa forma, o Painel de Dados hora apresentado inclui a Dimensão 9 da Pesquisa.

A presente pesquisa foi realizada em duas fases. A primeira estudou o percurso do Programa com base nas legislações que o orientam, analisou a influência do Programa sobre a qualidade da educação, verificou a rotatividade docente, buscando identificar se o PSPI gerou alguma influência sobre esse fenômeno e averiguou, por meio de respostas de professores a questões associadas à Prova Brasil<sup>1</sup>, tendências de mudanças nas escolas concernentes a temáticas pertinentes à pesquisa, de 2015 a 2017, período antes e depois da implementação do Programa, considerando distintos contextos de vulnerabilidade social dos territórios. Cabe observar o limite desse empreendimento, uma vez que os alunos e profissionais que respondem a Prova Brasil, nos anos tomados como referência, não necessariamente tiveram contato com o PSPI.

---

<sup>1</sup> A Prova Brasil é uma avaliação censitária, aplicada em larga escala, em escolas públicas urbanas e rurais, e tem seu planejamento e aplicação sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC).

A análise permitiu apresentar tendências por contraste entre os distintos crivos de análise: a escola do respondente pertencer e não pertencer ao Programa; estar ou não localizada em território de vulnerabilidade social.

A segunda fase da pesquisa estudou a implementação do PSPI por meio da opinião dos agentes implementadores, bem como dos seus beneficiários. Envolveu a elaboração e aplicação de questionários eletrônicos junto a técnicos da Secretaria Municipal de Educação, das Diretorias Regionais de Ensino, diretores, coordenadores pedagógicos e professores. Como beneficiários do Programa, alunos e familiares compôs o grupo de respondentes.

Para a apresentação da pesquisa, o presente relatório foi dividido em quatro módulos que reúnem os resultados procurando, na medida do possível, juntar dimensões por afinidade de temática. O módulo I abarca: a descrição dos procedimentos metodológicos; a análise de legislações que orientam o PSPI; e, por fim, as principais conclusões da pesquisa.

O módulo II traz as análises que dizem respeito à Dimensão 2 e 8. A dimensão 2 trata da compreensão e adesão dos agentes implementadores ao Programa, desafios e barreiras segundo esses implementadores e beneficiários. A dimensão 8 discute o arranjo institucional do PSPI. Em comum, a busca de desvelar o que é o Programa concreto, implementado, a partir do entendimento e das relações entre os diversos atores por ele responsáveis.

O módulo III apresenta as dimensões 1, 3A, 3B, 4A, 4B e 5 cujo compromisso maior é perscrutar a influência do Programa sobre as escolas considerando a qualidade da educação, o ambiente escolar, as práticas avaliativas e a organização do tempo e do currículo.

O módulo IV apresenta as três dimensões (6A, 6B e 7) que abordam a temática das condições de implementação do PSPI (recursos humanos, rotatividade docente, recursos materiais e de infraestrutura).

Por terem sido operacionalizadas por instituições de pesquisa distintas, preservando a identidade do trabalho de pesquisa realizado em cada dimensão, os relatórios dessas instituições serão apresentados separadamente, em cada módulo. Os relatórios de cada dimensão trarão os resultados das duas fases da pesquisa acima mencionadas. Algumas dimensões, pela natureza de seus objetivos, lidaram apenas com dados relativos a uma das referidas fases.

Giusto e Ribeiro (2019), após analisar a literatura sobre implementação de políticas públicas, afirmou que os autores corroboram a ideia de que a implementação das políticas públicas é uma fase da política que implica na concretização de ações por um conjunto de instituições e agentes

que, sob determinadas condicionalidades, interagem entre si para a consecução de finalidades junto a um determinado público-alvo. Segundo as autoras, dentre essas diversas condicionalidades que interferem na implementação da política pública encontram-se as condições de trabalho dos agentes implementadores. Neste módulo IV de apresentação da pesquisa “A implementação do Programa São Paulo Integral e a Qualidade da Educação no Ensino Fundamental – análises e proposições” traremos resultados que dialogam com este fator: os recursos humanos destinados ao Programa são suficientes e adequados? Problemas como falta de professores ou rotatividade docente afetam a implementação do Programa? O Programa influencia a prática da rotatividade docente? Os recursos materiais e a infraestrutura das escolas são adequadas e suficientes para a implementação do Programa? Que sugestões os resultados permitem apontar para o aprimoramento e a expansão do Programa?

Este módulo encontra-se dividido em três capítulos. No primeiro, são apresentados os resultados sobre a suficiência dos recursos materiais e da infraestrutura para a implementação do PSPI, dimensão 6B, cujos pesquisadores foram o professor Dr. Roberto Gimenez e sua aluna de mestrado Vitória Régia, ambos da Unicidade. O segundo trata da questão da suficiência dos recursos humanos, dimensão 6A, coordenada pela pesquisadora Dra. Ana Cristina Prado de Oliveira, da UniRio. No terceiro, discute-se a questão da rotatividade docente, pesquisa realizada pelos pesquisadores do Cenpec, Romualdo Portela de Oliveira, Pâmela Freitas e Anna Helena Altenfelder, que verifica se o PSPI influencia esse fenômeno (dimensão 7 da Pesquisa). Por fim, as considerações finais.

### **Referências Bibliográficas**

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. **Revista Brasileira de Sociologia**, Vol. 04, N. 07, Jan- jun, 2016.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M.C.; CARVALHO, M.C.B.(org). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. p. 44-55.

BATISTA, A. et al. Políticas para o ensino médio: o caso de quatro estados. **Cadernos Cenpec**, v. 6, n. 2, p. 5-50, jul./dez. 2016.

ERNICA, M.; BATISTA, A. A. G. A escola, a metrópole e a vizinhança vulnerável. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 146, p. 640-666, maio/ago. 2012.

GIUSTO, S; RIBEIRO, V. **Implementação de Políticas Públicas: conceito e principais fatores intervenientes**. Revista de Estudos Teóricos e Epistemológicos em Política Educativa. v. 4. 2019. In: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12951>

INSTITUTO NATURA. **Análise dos modelos de escolar de tempo integral em Pernambuco**. São Paulo: Instituto Natura, 2016.

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Original ed. 1980. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. In: **Encontro da ABCP**, 6., 2008, São Paulo, Campinas: Unicamp, GT: Políticas Públicas, 2008.

\_\_\_\_\_. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v.19, n.65, jul. 2014. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/10870>>. Acesso em: 26 Out. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v19n65.10870>.

PASSONE, E., F., K. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 149, pp.596-613, mai-ago., 2013.

PEREIRA-SILVA, C. **Vulnerabilidade social nos territórios das grandes cidades, educação e o princípio de justiça como equidade na escola**. 2016. 97f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo.

RIBEIRO, V. M.; VOVIO, C. L. Desigualdade Escolar e Vulnerabilidade social nos territórios. **Educar em Revista**, Curitiba, v.33, n. especial 2, p.71-87, set. 2017.

## **1 Dimensão 6: suficiência da infraestrutura e dos recursos materiais e humanos**

As condições de infraestrutura, de recursos materiais e humanos são centrais para a compreensão da implementação das políticas públicas, pois trata-se de elemento de contexto que influencia a capacidade de execução da política. Para analisar essa dimensão da implementação do Programa São Paulo serão analisados dois conjuntos de dados: primeiramente, trataremos as questões, presentes nos questionários associados à Prova Brasil (2015 e 2017), respondidas por gestores escolares e professores sobre adequação dessas condições (fase 1 da pesquisa). Nessa fase, a comparação da situação entre os diferentes anos permitiu verificar tendências. Na sequência, apresenta-se a análise feita das respostas que os agentes implementadores do PSPI ofereceram ao conjunto de questões do questionário eletrônico que aborda esse assunto (fase 2 da pesquisa).

### **1.1 Dimensão 6B: Verificação da suficiência e adequação da infraestrutura e dos recursos pedagógicos**

Dr. Roberto Gimenez (UNICID)

Vitória Régia de Souza Elias (UNICID)

O objetivo específico dessa dimensão é investigar a suficiência da infraestrutura e dos recursos pedagógicos, na visão dos agentes implementadores, para a implementação do Programa São Paulo Integral nas escolas buscando também compreender que recursos seriam necessários, na perspectiva desses agentes, para ampliar o atendimento em educação integral na rede municipal e melhorar sua qualidade.

Para subsidiar a avaliação dos indicadores desta dimensão tomou-se como base o modelo ecológico de Bronfenbrenner (2011). Este modelo parte do pressuposto de que o processo de desenvolvimento humano é fruto de uma rica malha de interações que se estabelece entre diferentes níveis, macro, meso e micro. O microssistema (eu) dependeria das múltiplas interações estabelecidas entre os demais níveis. Entendidos aqui os demais níveis, respectivamente o meso, como a escola e as suas múltiplas dimensões e o macro, como o contexto social do seu entorno, resultante das políticas públicas de educação e das concepções vigentes. Vale destacar que, por se tratar de um modelo sistêmico, orientado à investigação de contextos de complexidade, adotou-se esta concepção como pano de fundo para o entendimento da estrutura física das escolas em tempo integral, uma vez que se entende que estas dimensões refletem concepções importantes sobre ensino e aprendizagem, papel da escola, bem como,

proporciona inúmeras e fortes implicações sobre os processos pedagógicos e relações humanas que acontecem no ambiente escolar.

Fundamentalmente, em se tratando das instituições escolares, a valorização e o papel atribuído às dimensões físicas refletem uma concepção de conhecimento e incitam uma reflexão sobre as possibilidades das instituições escolares maximizarem as possibilidades do corpo discente aprender.

Em especial, ao se considerar o âmbito das instalações físicas, dados da literatura apontam que elas impactam substancialmente na prática pedagógica e nas possibilidades de ampliação do corpo de conhecimentos dos alunos (SANTOS; MARTINS; GIMENEZ, 2019).

Gimenez & Col. (2016) têm apontado que estas dimensões são relativamente negligenciadas nos processos de aprendizagem das crianças. Gimenez (2015) adverte que isto aconteceria principalmente por três motivos. Em primeiro lugar, porque a escola tende a estabelecer uma velada distinção entre áreas de conhecimento, tendendo a reforçar uma dicotomia **corpo e mente**. Em segundo lugar, pelo fato da instituição escolar assumir uma hegemonia do conhecimento de áreas como Língua Portuguesa e Matemática, disciplinas que frequentemente se limitam a utilizar espaços como os da sala de aula. Em terceiro lugar pelo fato dos professores, durante a sua prática tenderem a reproduzir modelos que os influenciaram muito na sua formação, marcados, grande parte das vezes, por experiências negativas em relação às questões de corpo, arte e movimento.

Sá & Werle (2017) advertem para a necessidade de se desenvolverem mais estudos orientados à investigação da infraestrutura e espaço físico escolar e de suas possíveis influências no processo de aprendizagem dos alunos.

Tomando como base o Programa São Paulo Integral a partir do prisma de um modelo bioecológico, buscou-se também identificar não somente a valorização e as condições de utilização dos recursos físicos escolares, mas também, sobre as efetivas possibilidades de acesso à escola, entendendo a existência de uma indissociabilidade entre a escola e o seu entorno.

Assim, o objetivo deste estudo foi analisar as percepções dos professores e diretores escolares das escolas que implementaram o Programa São Paulo Integral sobre a suficiência/insuficiência de recursos físicos e pedagógicos em suas unidades. A presente pesquisa foi analisada a partir de dois estudos. O primeiro teve como insumos microdados da Prova Brasil. O segundo foi realizado a partir de um questionário endereçado aos diretores, professores, orientadores,

pais/responsáveis e crianças participantes do Programa São Paulo Integral. Os delineamentos adotados nos dois estudos, bem como, seus respectivos resultados são apresentados a seguir:

## **1.2 Fase 1: Análise dos questionários da Prova Brasil**

Foram analisadas as respostas dos diretores aos questionários contextuais das edições de 2015 e 2017 da Prova Brasil em comparação com as respostas dos diretores de outras unidades da rede municipal de São Paulo participantes da avaliação nacional. Os resultados desta análise são apresentados a seguir.

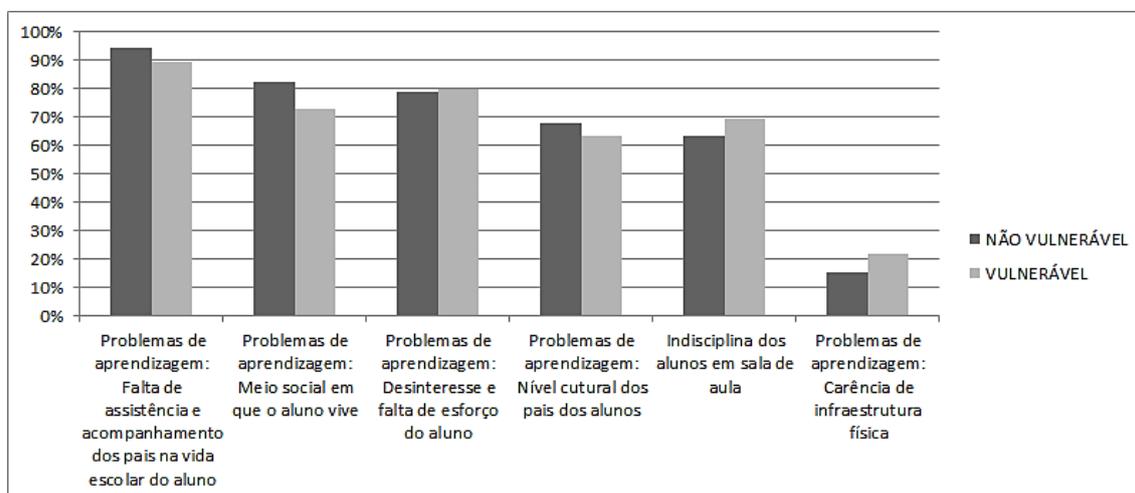
Além disso, buscou-se identificar a existência de possíveis associações entre a percepção dos diretores e professores com o fato da escola ser ou não participante do referido programa, bem com a existência de possíveis relações com o contexto de social da instituição de ensino, seja ele caracterizado ou não por vulnerabilidade social.

Com o intuito de caracterizar as percepções de professores e gestores foi utilizada uma análise que teve como base a seguinte classificação: **Fatores Limitantes e Fragilidades**. Os fatores limitantes correspondem aos aspectos que, na percepção de professores e diretores apresentaram escores mais avançados de prevalência, identificados por percentuais mais altos. Em contrapartida, as fragilidades corresponderam aos escores, ou percentuais identificados nas segunda, terceira e quarta posições.

De modo geral, os escores indicam que tanto na percepção dos professores das escolas que aderiram ao PSPI, como de escolas que não aderiram ao Programa, a principal dificuldade atribuída não corresponderia aos fatores associados à infraestrutura física das unidades educacionais. Em especial, eles apontam que o principal fator limitante para a escola seriam os problemas de aprendizagem marcados pela falta de assistência e acompanhamento dos pais na vida escolar do aluno. Vale ressaltar que este fator foi apontado pelos professores de todas as escolas, que aderiram ou não, de contextos de maior ou menor vulnerabilidade social. Mais especificamente para esta variável encontrou-se um patamar de prevalência em torno de 90%. Os dados correspondentes às impressões dos professores estão presentes nos gráficos 1 e 2.

**Gráfico 1**

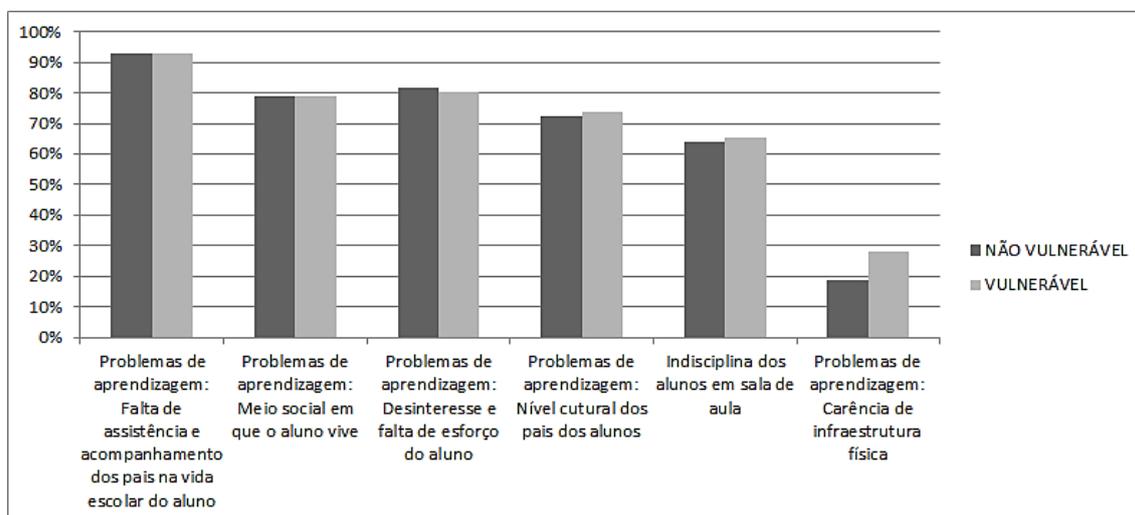
**Impressões dos professores de Escolas que aderiram ao Programa São Paulo Integral sobre Fatores que dificultam o processo de aprendizagem dos alunos – referência Prova Brasil, 2015**



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 2**

**Impressões dos professores de Escolas que não aderiram ao Programa São Paulo Integral sobre Fatores que dificultam o processo de aprendizagem dos alunos – referência Prova Brasil, 2015.**



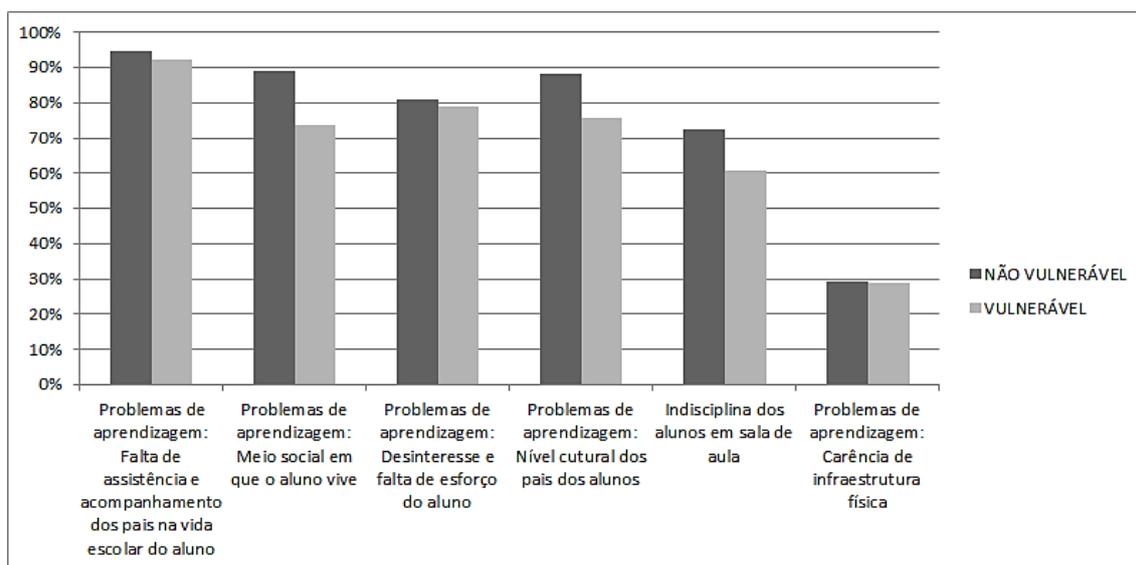
Fonte: Elaboração própria.

Vale ressaltar que a prevalência de fatores extraescolares como os principais limitadores do processo de ensino e aprendizagem é corroborada quando identificamos que o segundo aspecto mais assinalado pelos educadores são os problemas do meio social dos alunos. Na sequência, aparecem a falta de esforço do estudante ou seu desinteresse, nível cultural das famílias e as

questões relativas à indisciplina. Somente como quinta colocação, com prevalência inferior a 30%, aparecem fatores como a carência da infraestrutura física. Este retrato não se modificou substancialmente entre os anos de 2015 e 2017, indicando que o PSPI não influenciou nas percepções, conforme pode ser percebido pela análise dos gráficos 3 e 4.

**Gráfico 3**

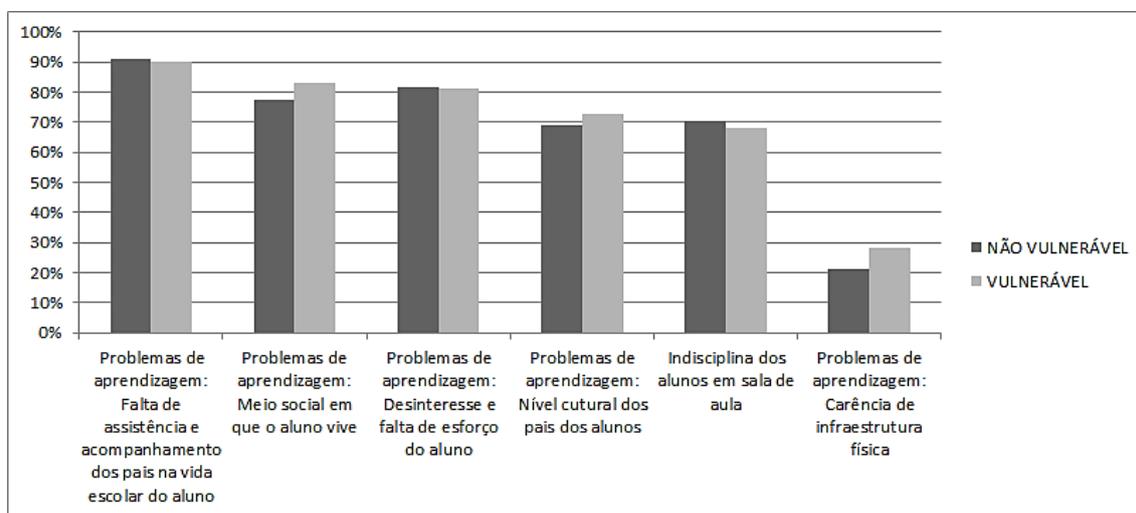
**Impressões dos professores de Escolas que aderiram ao Programa São Paulo Integral sobre Fatores que dificultam o processo de aprendizagem dos alunos – referência Prova Brasil. 2017.**



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 4**

**Impressões dos professores de Escolas que não aderiram ao Programa São Paulo Integral sobre Fatores que dificultam o processo de aprendizagem dos alunos – referência Prova Brasil. 2017.**



Fonte: Elaboração própria.

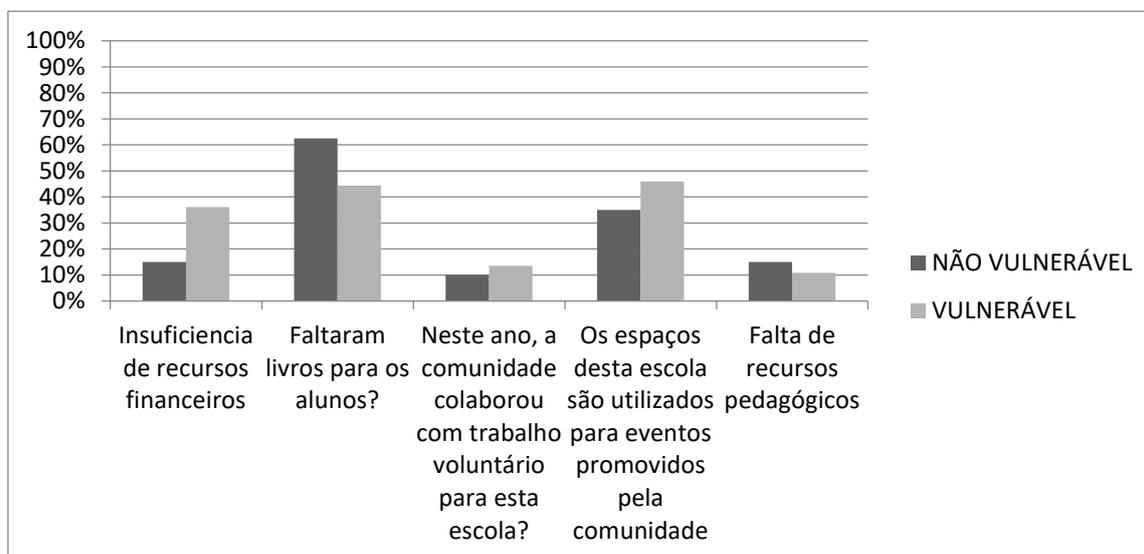
Em parte, esses dados estão sintonizados com as evidências da literatura que sugere que, de modo geral, o contexto escolar não identifica nos recursos físicos, elementos limitantes para o acesso à escola e ao aprendizado (GIMENEZ et al, 2016; SANTOS, MARTINS & GIMENEZ, 2019). Ao mesmo tempo, identifica-se a tendência em se atribuir a responsabilidade pelo fracasso aos contextos sociais familiares. Cumpre destacar que esta responsabilização está presente nas observações dos docentes tanto das escolas caracterizadas por contextos de maior como de menor vulnerabilidade social.

A literatura denota haver falta de uma visão sistêmica no contexto escolar. Grande parte das vezes estabelece-se um “jogo de empurra” entre os diferentes elementos constituintes do sistema. Desse modo, entende-se a necessidade de uma reflexão ampla que compreenda a dimensão de interdependência dos elementos que interferem no processo de aprendizagem (p.e. BRONFENBRENNER, 2011).

Diferentemente do observado analisando as respostas dos professores ao questionário da Prova Brasil em 2015, para os diretores das escolas que aderiram ao PSPI, os recursos aparecem como limitantes para a escola. No que concerne aos recursos financeiros, importante mencionar que nas escolas de contextos vulneráveis que aderiram ao Programa, havia, em 2015, um maior percentual de diretores que afirmavam serem esses recursos insuficientes (quase 40% contra cerca de 15%), conforme se pode observar nos gráficos 5 e 6.

### Gráfico 5

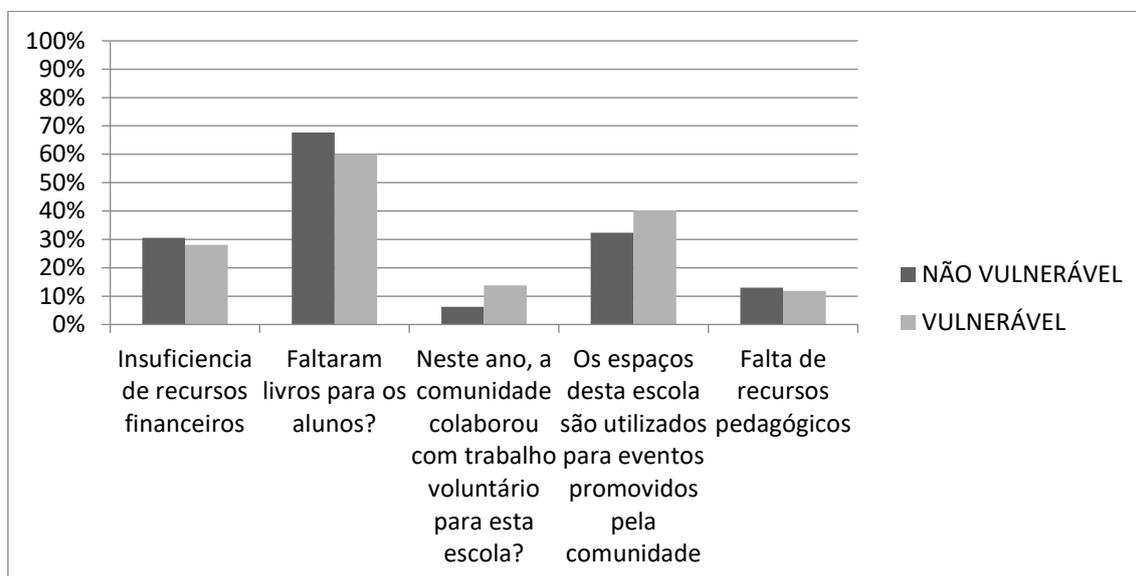
#### Impressões de Diretores de Escola que aderiram ao Programa São Paulo Integral acerca dos Fatores Limitantes e Fragilidades sobre a Escola, seus recursos e seu entorno. 2015



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 6**

**Impressões de Diretores de Escola que não aderiram ao Programa São Paulo Integral acerca dos Fatores Limitantes e Fragilidades sobre a Escola, seus recursos e seu entorno (2015)**



**Fonte:** Elaboração própria.

A falta de livros foi o fator limitante mais apontado pelos diretores das escolas em 2015, tanto nas que aderiram quanto naquelas que não aderiram ao PSPI, sendo que a percepção é compartilhada por diretores das escolas de contextos vulneráveis e não vulneráveis. Note-se que, em 2015, a falta de recursos financeiros é apontada com maior prevalência entre os diretores das escolas que decidiram aderir ao Programa São Paulo Integral, sendo uma percepção ainda maior entre aqueles que estão em escolas de contextos de maior vulnerabilidade social. Assim, talvez seja possível inferir que essa percepção de falta de recursos financeiros possa ter incentivado diretores a acolherem o PSPI, uma vez que, com ele, recursos poderiam ser acessados.

Em 2017, o problema da insuficiência dos livros continuou mobilizando as respostas dos diretores, em todas as escolas. De modo geral, os diretores apontam que os livros são entregues nos prazos adequados, entretanto em número insuficiente. Esta constatação aponta para a hipótese de que talvez seja necessário se repensar a disponibilidade dos materiais tendo em vista atender à demanda das crianças.

Em 2015, a prevalência dos diretores das escolas que não aderiram ou que aderiram ao Programa São Paulo Integral, de contextos vulneráveis ou não, que consideram que os recursos pedagógicos correspondam a uma fragilidade na escola era da ordem de, no máximo, 15% (ver

Gráficos 5 e 6). Merece destaque, o fato de que esse percentual (de diretores que avaliam que faltam recursos pedagógicos) tenha crescido no ano de 2017, apresentando-se maior (mais de 30%) nas escolas que aderiram e que estão em contexto de vulnerabilidade social (ver Gráficos 7 e 8).

No ano de 2015, os diretores também avaliaram que a interação da Escola com a comunidade do entorno era relativamente fraca, sobretudo entre as escolas que não aderiram ao PSPI. De acordo com os diretores, esta colaboração parecia se restringir à utilização dos espaços cedidos pela escola para a promoção de eventos comunitários, não havendo participação dos membros da comunidade nos rumos da escola. Cumpre destacar que esta corresponde a uma constatação válida, tanto para escolas de contextos vulneráveis, como não vulneráveis. Essa situação não se modificou substancialmente entre 2015 e 2017. Pode-se levantar a hipótese de que escolas que têm uma boa articulação com a comunidade têm mais propensão ao Programa.

### Gráfico 7

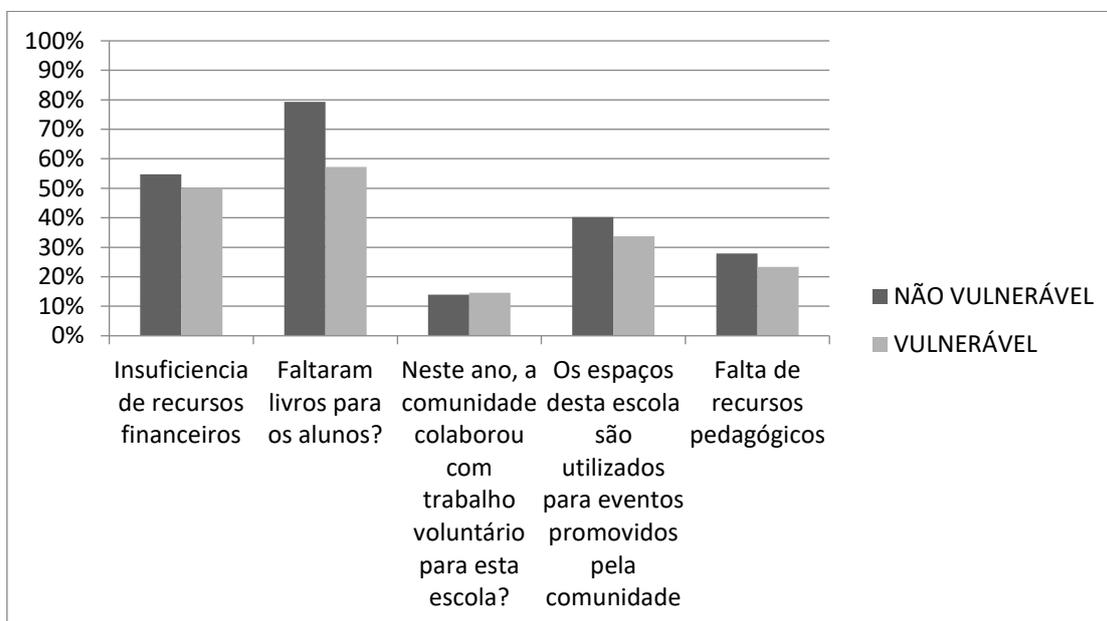
#### Impressões de Diretores de Escola que aderiram ao Programa São Paulo Integral acerca dos Fatores Limitantes e Fragilidades sobre a Escola, seus recursos e seu entorno. 2017



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 8**

**Impressões de Diretores de Escolas que não aderiram ao Programa São Paulo Integral acerca dos Fatores Limitantes e Fragilidades sobre a Escola, seus recursos e seu entorno. 2017**



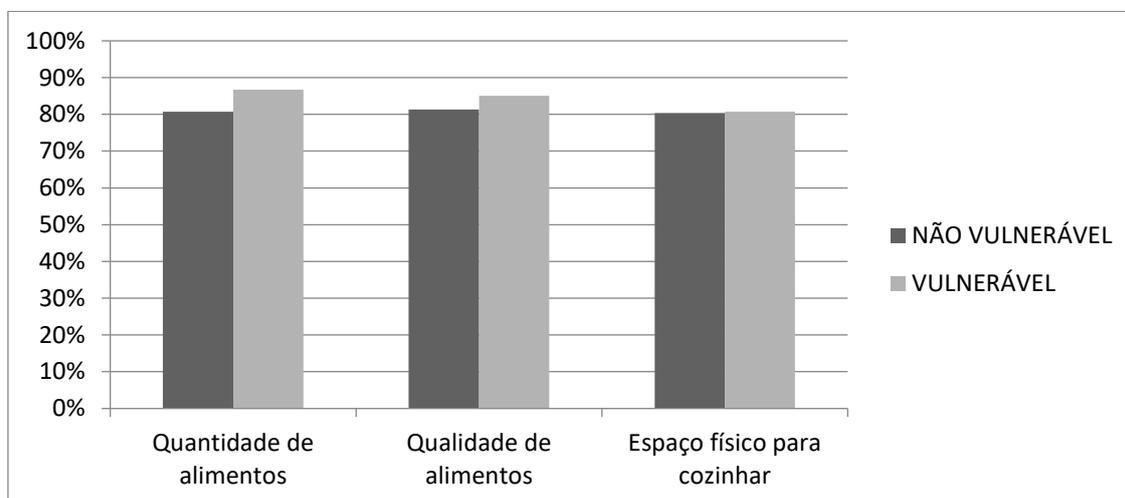
**Fonte:** Elaboração própria.

Portanto, os dados dos diretores denotam que houve algumas mudanças nas percepções dos diretores entre 2015 e 2017. Em relação ao indicador “insuficiência de recursos financeiros” houve aumento no percentual de diretores que consideram esse fator como um problema para a escola, de todos os tipos de escolas aqui considerados, de cerca de 30% para 50%. No que concerne ao indicar “falta de recursos pedagógicos”, passou-se de patamares próximos de 15%, para níveis próximos de 30% entre as escolas que aderiram ao Programa e que estão em contextos de vulnerabilidade social, o que permite, neste último caso, levantar a hipótese de que a ampliação da jornada tenha colocado os diretores face a novas demandas por recursos pedagógicos, cuja quantidade existente passou a ser percebida como insuficiente.

Por fim, também foram levantadas impressões dos diretores acerca da alimentação na escola, bem como, das condições que dão suporte para ela. Tendo em vista que os dados correspondem a categorizações a partir de escala de Likert, adotou-se como parâmetro as avaliações entendidas como satisfatórias (Bom e ótimo) para fins de levantamento (Gráficos 9 e 10).

**Gráfico 9**

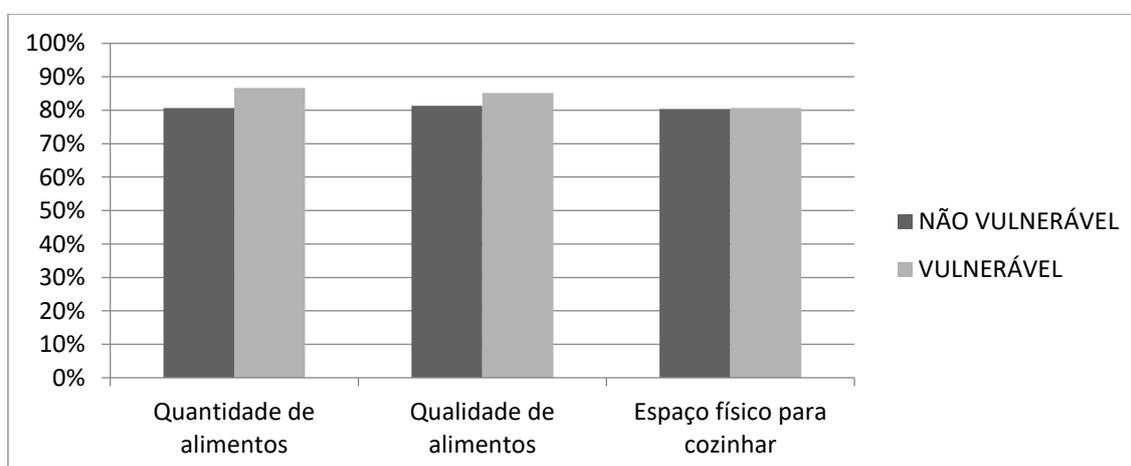
**Prevalência de indicações “Bom e Ótimo” de diretores de escolas que aderiram ao Programa São Paulo Integral sobre os alimentos e condições da cozinha (2015)**



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 10**

**Prevalência de indicações “Bom e Ótimo” de diretores de escolas que não aderiram ao Programa São Paulo Integral sobre os alimentos e condições da cozinha. 2015**



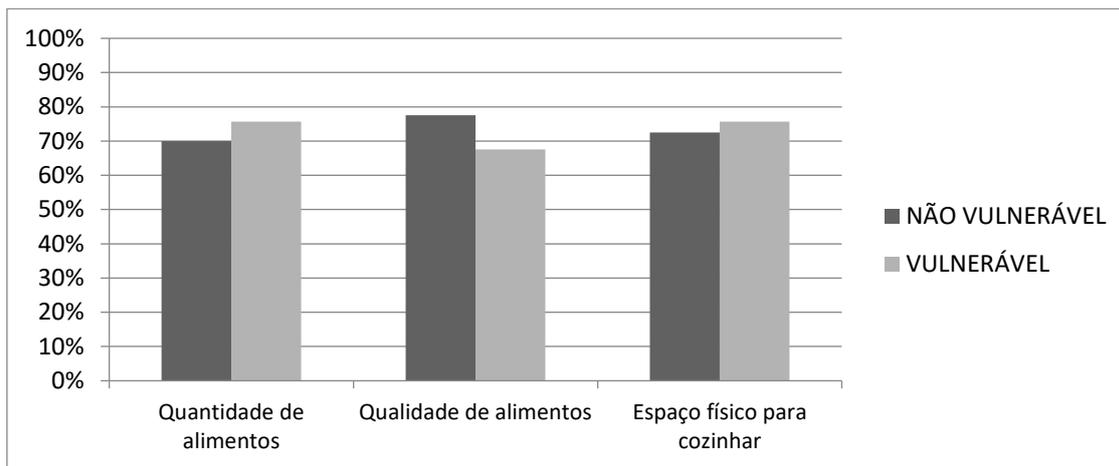
Fonte: Elaboração própria.

De modo geral, percebe-se que os diretores de todas as variantes de escolas consideradas na pesquisa avaliaram, em 2015, as condições de alimentação tanto em quantidade como em qualidade como relativamente boas. Os mesmos também tendem a avaliar as condições da cozinha como relativamente satisfatórias. Em 2017, conforme se depreende pelos gráficos 11 e 12, há uma variação que chama a atenção: nas escolas que aderiram ao Programa houve uma queda no percentual de diretores que fazem boas avaliações, de um patamar que girava em torno

80% ou mais para valores mais próximos a 70%. E nas escolas que aderiram ao PSPI e estão em territórios vulneráveis houve uma queda maior no quesito qualidade da alimentação, levando o percentual para menos de 70%.

### Gráficos 11

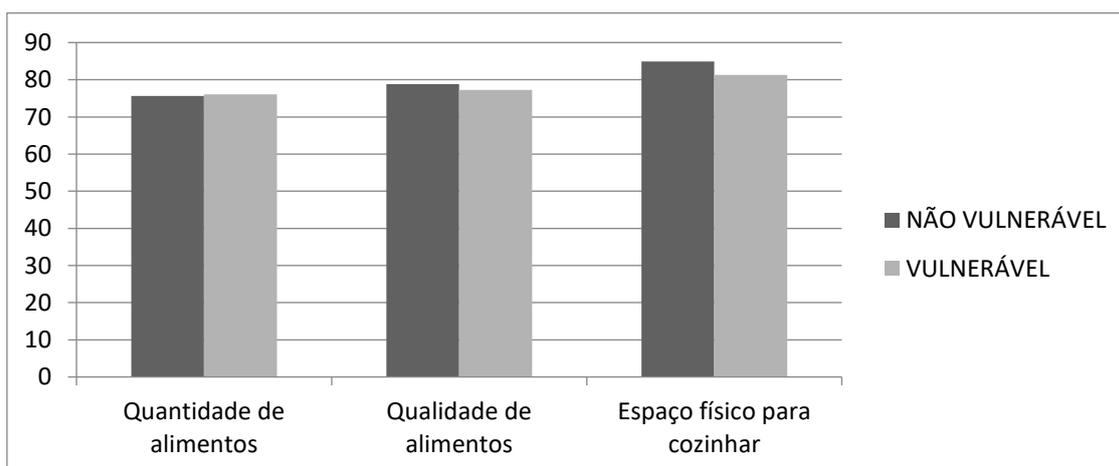
**Prevalência de indicações “Bom e Ótimo” de diretores de escolas que aderiram ao Programa São Paulo Integral sobre os alimentos e condições da cozinha. 2017.**



Fonte: Elaboração própria.

### Gráfico 12

**Prevalência de indicações “Bom e Ótimo” de diretores de escolas que não aderiram ao Programa São Paulo Integral sobre os alimentos e condições da cozinha. 2017**



Fonte: Elaboração própria.

### *1.2.1 Considerações Finais Fase I*

Tomando como base os objetivos propostos, identificou-se que não há uma tendência de os recursos físicos e pedagógicos serem apontados entre os professores como limitantes para o processo de aprendizagem dos alunos. Para este grupo, os fatores mais importantes seriam a falta de acompanhamento dos pais e o meio social do aluno. Também não se identificou diferenças nestas impressões, quanto ao fato de ter ou não decidido pela adesão ao programa São Paulo Integral, ou mesmo, diante do contexto de vulnerabilidade social da escola. Os dados também não apontam para mudança nas impressões sobre essa questão entre os anos de 2015 e 2017 por parte deste grupo.

No que diz respeito às impressões dos diretores, os dados indicam maior atenção desses profissionais para os impactos causados pelos recursos financeiros. Em 2015, esta preocupação é mais fortemente evidenciada nas escolas que decidiram aderir ao Programa São Paulo Integral e que estão em contexto de vulnerabilidade social, situação que pode ter, inclusive, favorecido a adesão, em busca de novos recursos. Em 2017, a percepção de que esse é um problema que afeta a escola aumentou entre os diretores: o percentual desses profissionais que apontou ser esse um problema se mostrou maior entre todas as variantes de escolas tratadas na pesquisa, questão que certamente também afetou a implementação do PSPI.

Duas outras variações entre 2015 e 2017 merecem atenção: 1) nas escolas que aderiram ao PSPI, a avaliação positiva dos diretores para os itens suficiência, qualidade da alimentação e espaço para cozinhar decresceu de um patamar de 80% ou mais para cerca de 70% ou mais. Em escolas que aderiram e estão em território vulnerável foi onde houve maior variação e ela ocorreu para o item qualidade da alimentação: em 2017 menos de 70% dos diretores dessas escolas fizeram avaliação positiva contra mais de 80% em 2015. 2) em 2017, o percentual de diretores de escolas que aderiram ao Programa e estão em contexto vulneráveis e que disseram que faltavam recursos pedagógicos aumentou de cerca de 15% para 30%.

Embora essas variações não sejam grandes, da ordem de 10%, são relevantes porque envolvem escolas que aderiram ao Programa em tela e aquelas de contexto de vulnerabilidade social que, segundo a literatura, precisam de maior apoio para a implementação das políticas educacionais.

### **1.3 Fase 2: Análise dos questionários eletrônicos**

Para a avaliação desta dimensão, foram elaboradas questões na forma de escala de Likert para os questionários eletrônicos aplicados junto aos agentes implementadores do PSPI. As afirmações foram acompanhadas das opções “concordo plenamente”, “concordo”, “discordo” e “discordo plenamente”. As questões visavam mapear a suficiência dos recursos físicos e pedagógicos para a implementação do Programa São Paulo Integral e foram endereçadas aos diretores, professores orientadores, professores pais/responsáveis e crianças participantes. Para efeito das análises aqui apresentadas, optou-se por um agrupamento das respostas sinalizadas como “concordo plenamente” e “concordo” a fim de identificar, mais facilmente, as tendências das percepções dos respondentes.

Para as crianças participantes, a primeira afirmação apresentada foi: “Na minha escola tem lanche para todas as crianças”. Entre os respondentes identificou-se que 91,4% apresentam avaliação positiva (concordo plenamente / concordo) acerca da quantidade de alimentos. No que diz respeito à qualidade dos alimentos, a afirmação apresentada para as crianças foi “A comida da minha escola é saborosa”. Entre os respondentes 79,4% julgam que a comida apresenta boa qualidade.

No que diz respeito aos recursos físicos, afirmou-se às crianças “Na minha escola, tem material para praticar esportes”. Entre os respondentes, 84,3% demonstram apreciação positiva (concordo plenamente/concordo) em relação à quantidade de materiais de esporte. Quando foi apresentada às crianças a afirmação “Na minha escola tem material de artes”, 82,6% sinalizaram concordância plena e concordância.

Considerando que se entende que as condições associadas ao entorno da escola também seriam essenciais para criar condições de acesso por parte das crianças ao PSPI, procurou-se também levantar as impressões das crianças participantes acerca das condições de segurança do entorno da escola. Desse modo, afirmou-se às crianças participantes “Quando volto para casa, me sinto seguro”. Entre os respondentes, 75% apresentam apreciação positiva acerca das condições de segurança do entorno.

Para os familiares das crianças foram apresentadas três afirmações mais genéricas acerca dos recursos físicos e pedagógicos. Dentre elas, “A escola possui boa estrutura para o programa”; “A escola possui materiais pedagógicos para o desenvolvimento do programa”; “A escola possui boas condições de segurança. Também foram identificadas apreciações positivas em

relação à estrutura, recursos pedagógicos e segurança, com índices respectivamente de: 91,6%; 89,4%; 89,6%.

Em linhas gerais, tanto as crianças como as suas famílias consideram que os recursos físicos e pedagógicos não são fatores limitantes para o desenvolvimento do Programa São Paulo Integral. As condições de segurança na escola e no entorno também não são apontadas como fatores limitantes na apreciação das crianças e de seus familiares.

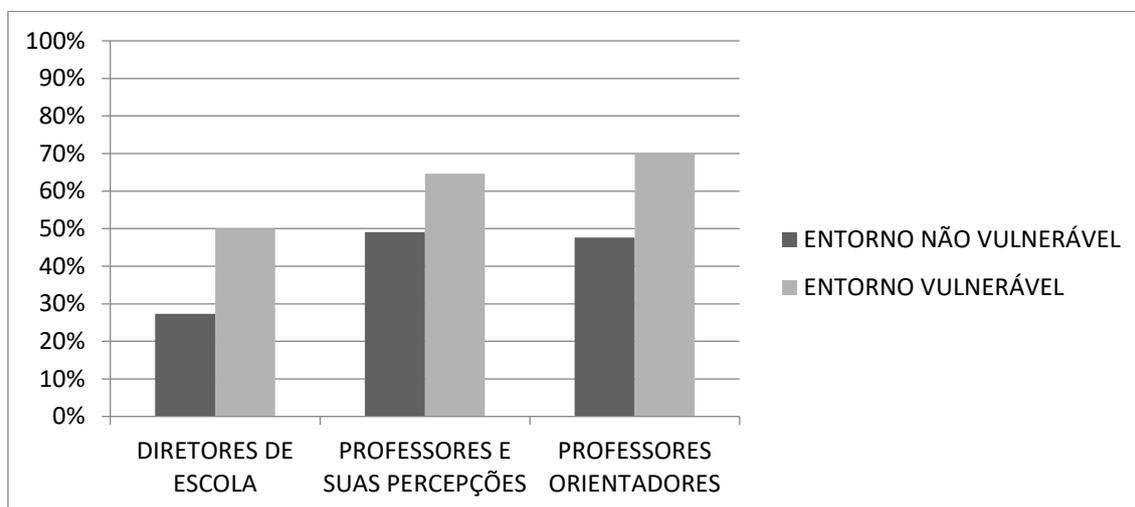
Como forma de complementar a análise, apresentou-se aos familiares uma possibilidade de sugestão de melhorias associadas ao PSPI. De acordo com o levantamento, 79% dos mesmos não apresentaram sugestões. Contudo, dentre os que sugeriram algo, 22% direcionou o apontamento para os recursos físicos ou pedagógicos. Esses dados remetem a uma discussão acerca das possibilidades que as famílias apresentam de avaliar as escolas. Em geral, a visão prevalecente está muito associada a uma dimensão física ou concreta, como os espaços, materiais, etc. Dificilmente a análise está associada aos projetos desenvolvidos. A literatura tem apresentado uma série de trabalhos que possibilitam discutir este olhar (p.e. SILVA, 2009, FERNANDES; LEITE, 2014). Em especial, Silva (2009) a partir de um estudo cruzando percepções entre professores e familiares acerca das condições necessárias para a melhoria das condições de ensino na Educação Básica, identificaram muitas divergências entre as perspectivas. Contudo, entre os pontos de convergência é possível apontar: estrutura física, remuneração de professores e tempo de funcionamento da instituição.

Também foram comparadas as impressões sobre a suficiência dos recursos físicos e pedagógicos dos diretores, professores e orientadores educacionais de escolas caracterizadas por contextos de maior ou menor vulnerabilidade.

A partir do gráfico apresentado a seguir, é possível perceber que Diretores tendem a valorizar menos o papel que a infraestrutura física apresenta para o projeto. Em contrapartida, professores e orientadores tendem a apontar a mesma como crucial para a existência do Programa. Vale destacar que o papel da infraestrutura é mais valorizado pelos profissionais que atuam em escolas identificadas por contextos de maior vulnerabilidade social. Esses dados indicam que é possível que estas demandas sejam percebidas de forma mais preponderante nos contextos de maior vulnerabilidade identificados, provavelmente marcados por maior demanda de recursos físicos e pedagógicos.

## Gráfico 1

**Percentual de profissionais que apontam que o principal desafio para a implementação do Programa São Paulo Integral corresponde à Infraestrutura da Escola.**



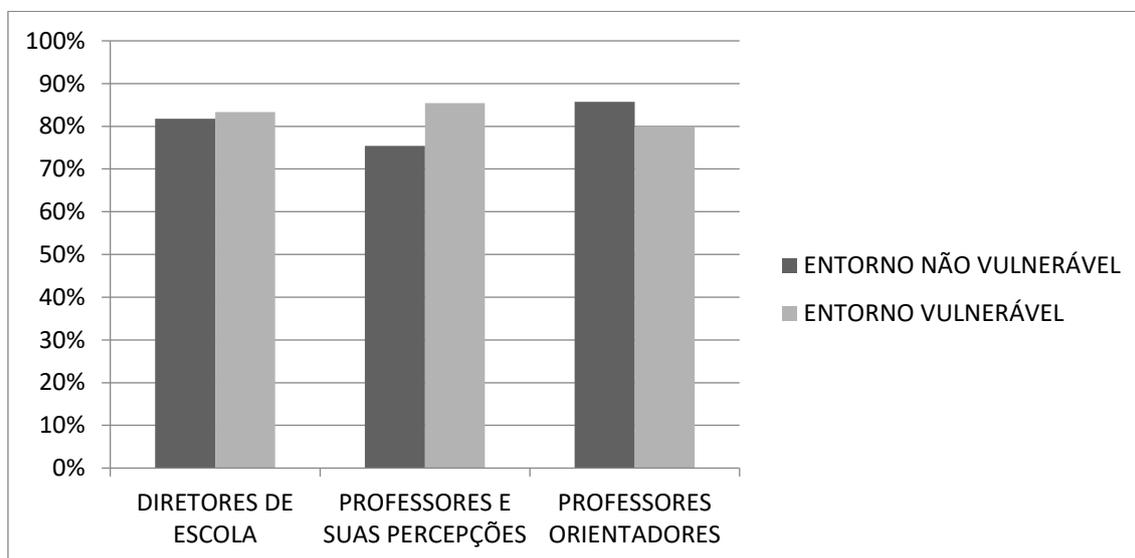
**Fonte:** Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

É interessante identificar que, frente às análises empreendidas na Fase I, que trabalharam com a resposta dos educadores aos questionários associados à Prova Brasil em 2015 e 2017, nota-se uma percepção distinta: os problemas relativos à infraestrutura parecem estar mais presentes na avaliação dos diretores e menos na avaliação de professores. É possível considerar que, tendo em vista ser esse grupo de respondentes diretamente vinculado à implementação do Programa (o que não acontece na amostra que responde à Prova Brasil), as questões relacionadas à suficiência desse tipo de recurso sejam, de fato, mais visíveis e importantes. Observe-se que, na fase 1, observou-se que entre 2015 e 2017 houve aumento de diretores de escolas que aderiram ao Programa que avaliaram que falta recursos pedagógicos se mostra como problema para a escola.

Quanto à existência/disponibilidade de espaços de convivência nas escolas, de modo geral, percebe-se que os profissionais consideram que eles existem. Neste aspecto, não são identificadas diferenças substanciais nas impressões de Diretores, professores e orientadores de escolas identificadas por contextos vulneráveis e não vulneráveis.

**Gráfico 2**

**Percentual de Diretores, Professores e Orientadores que indicam a existência de espaços na escola para convivência (pátios, brinquedotecas, áreas livres)**

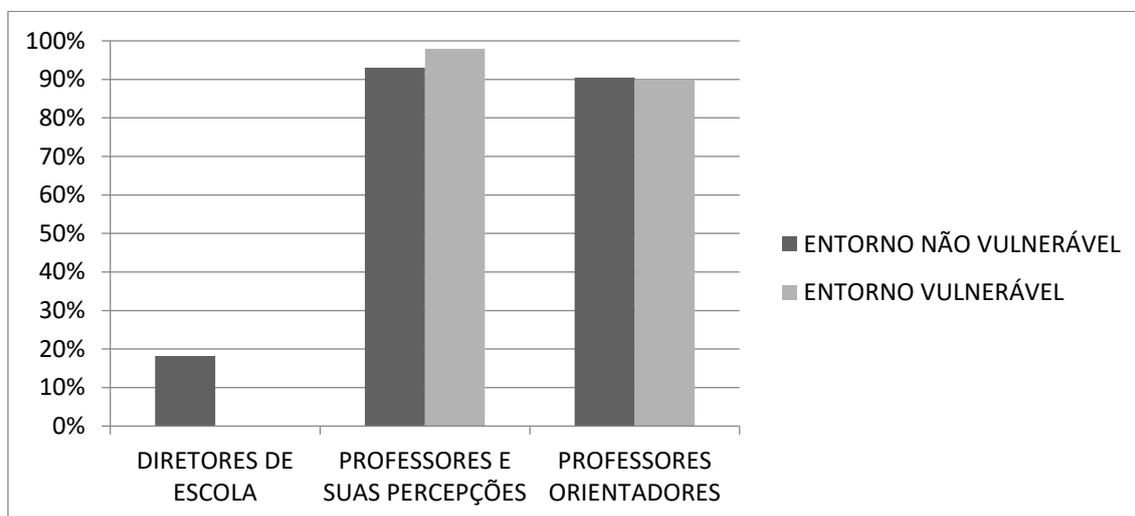


**Fonte:** Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

O Gráfico 3 indica a existência de uma diferença de percepção entre professores e diretores acerca da qualidade dos espaços utilizados para as refeições. Em média, 90% dos professores regentes e professores orientadores de educação integral consideram espaços como adequados no que tange à limpeza e tamanho. Em contrapartida, menos de 20% dos diretores apresentam esta mesma percepção. Cumpre destacar que os diretores das escolas caracterizadas por contextos de maior vulnerabilidade social parecem identificar este problema como mais importante, visto que nenhum considerou a qualificação destes espaços como minimamente satisfatória.

**Gráfico 3**

**Percentual de Diretores, Professores e Orientadores que consideram o tamanho e a limpeza dos espaços utilizados para as refeições como satisfatório ou muito satisfatório.**

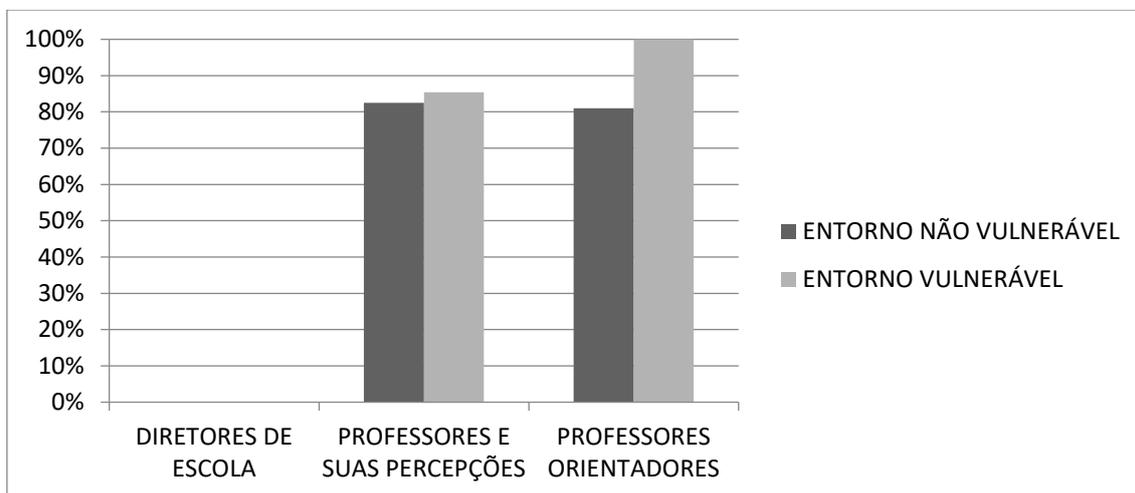


**Fonte:** Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

Uma avaliação similar pode ser apontada em relação aos espaços utilizados para a prática esportiva. Praticamente todos os diretores da amostra sinalizam discordar quando perguntados se consideram o tamanho, a limpeza e a conservação dos espaços utilizados para a prática esportiva são satisfatórios ou muito satisfatórios frente a um percentual sempre superior a 80% entre os professores regentes e professores orientadores de educação integral que julgam estes espaços como satisfatórios ou muito satisfatórios. Cumpre destacar que parece não existir uma associação entre esta percepção e o contexto. Ou seja, tanto profissionais que atuam em escolas localizadas em territórios de maior vulnerabilidade ou menor vulnerabilidade parecem compartilhar as mesmas percepções.

#### Gráfico 4

Percentual de Diretores, Professores e Orientadores que consideram o tamanho e a limpeza e conservação dos espaços utilizados para a prática esportiva como satisfatório ou muito satisfatório.

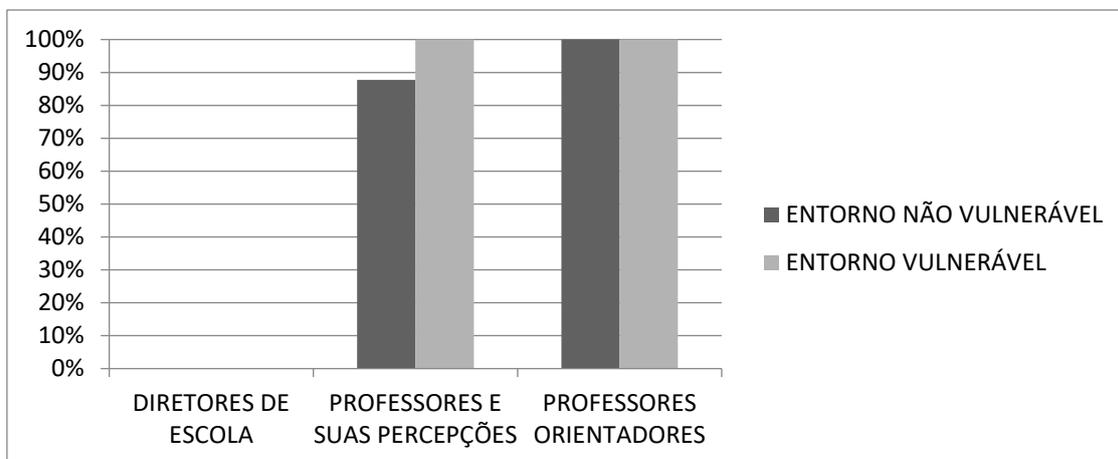


Fonte: Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

Uma impressão similar pode ser apontada em relação à biblioteca. Fundamentalmente identifica-se diferença nas apreciações de professores regentes e orientadores em relação aos diretores, uma vez que os primeiros sugerem que estas instalações reúnem condições adequadas, ao passo que os diretores julgam que as mesmas não atendem aos requisitos para o funcionamento do programa. Também não é possível identificar diferenças em decorrência do contexto da escola.

**Gráfico 5**

**Percentual de Diretores, Professores e Orientadores que consideram o tamanho e a limpeza e iluminação da biblioteca como satisfatória ou muito satisfatória.**

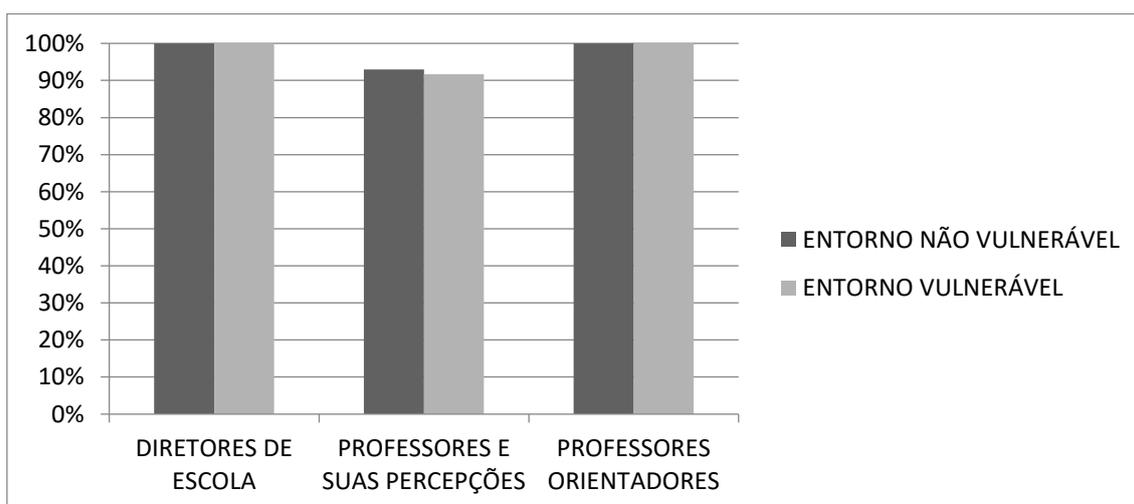


**Fonte:** Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

Conforme pode ser percebido pela análise do Gráfico 6, diretores, professores e orientadores compartilham da mesma impressão. Todos julgam que as condições das salas de aula sejam satisfatórias. Também não existem diferenças entre as escolas de contextos vulneráveis para não vulneráveis.

**Figura 6**

**Percentual de Diretores, Professores e Orientadores que consideram a limpeza e a conservação das salas de aula como satisfatória ou muito satisfatória.**



**Fonte:** Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

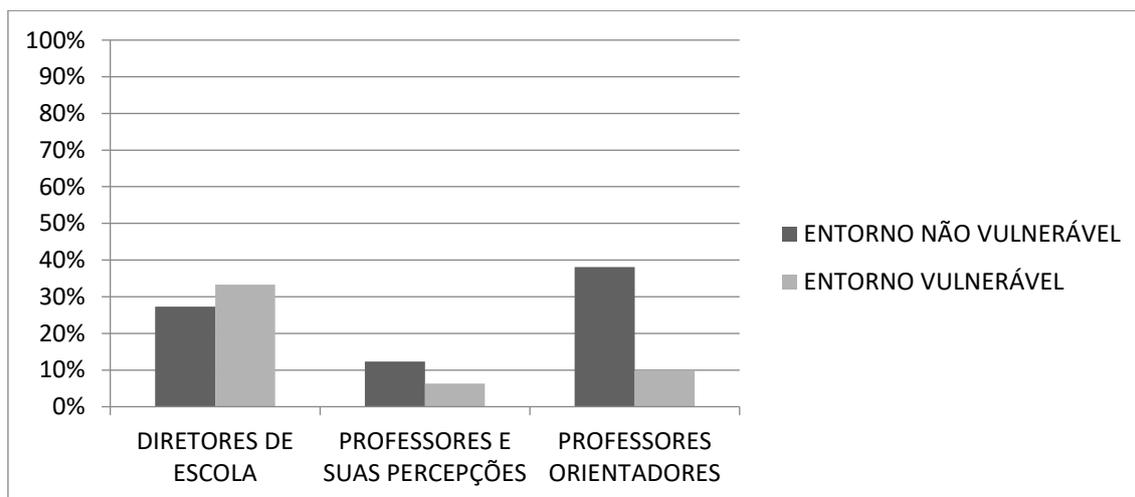
Os dados apresentados sobre a percepção dos diretores em relação aos aspectos de suficiência e qualidade dos espaços físicos das escolas poderiam indicar, numa leitura mais preliminar, que

esses profissionais estariam convencidos de que a eventual melhoria dessas condições não teria impacto substantivo na implementação do Programa. Todavia, essa leitura preliminar não parece se confirmar numa análise mais cuidadosa. Quando questionados sobre a relação entre a melhoria dos espaços físicos e o aprimoramento do programa, cerca de 30% dos diretores participantes da pesquisa respondem afirmativamente. Tanto em escolas localizadas em contextos vulneráveis quanto em escolas localizadas em contextos não vulneráveis.

No que se refere à mesma questão, a percepção dos professores regentes sobre essa correlação é bem menor. Destaca-se, todavia, que, nas escolas localizadas em contextos vulneráveis, cerca de 40% os professores orientadores de educação integral que responderam a pesquisa sinalizam que a melhoria do espaço físico das unidades contribuiria para o aprimoramento do Programa.

### Gráfico 7

#### Percentual de Diretores, Professores e Orientadores que consideram que a melhoria do espaço físico contribuiria para o aprimoramento do programa



Fonte: Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

O conjunto de dados sobre os recursos físicos permite apontar a existência de uma diferença de perspectiva entre diretores, professores e orientadores no que diz respeito à qualidade da infraestrutura das escolas. Em essência, diretores tendem a apresentar uma avaliação mais rigorosa sobre a qualidade dos espaços, tais como quadras, bibliotecas e espaços para alimentação. É possível que a natureza da função tenda a olhar mais especificamente para esta dimensão física. Por outro lado, professores e professores orientadores de educação integral podem ter seu olhar guiado por outras questões como a própria proposta pedagógica desenvolvida.

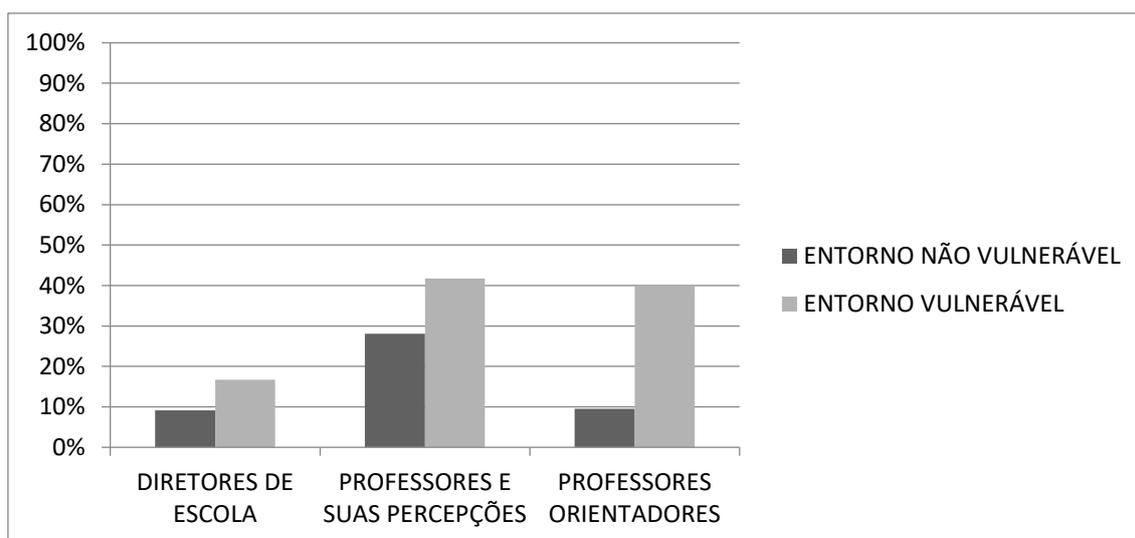
De qualquer forma, cumpre destacar a necessidade de uma preocupação com as condições dos espaços para o desenvolvimento do Programa, visto que sua abrangência implica numa utilização muito mais ampla do que a da sala de aula, espaço avaliado positivamente pelos três grupos de profissionais.

No que diz respeito aos recursos pedagógicos, foram registradas as impressões de diretores, professores orientadores educacionais e professores sobre o papel exercido por estes recursos para o desenvolvimento do Programa São Paulo Integral. De modo geral, os profissionais que atuam em escolas localizadas em contextos vulneráveis percebem a questão dos recursos pedagógicos como mais desafiadora. O que corroboram os dados apresentados acima, advindos da Fase 1 da Pesquisa.

Além disso, os professores enxergam com mais ênfase essa questão do que os diretores de escola. Conforme pode ser percebido a partir da análise do Gráfico 8, entre 30% e 40% dos professores regentes há uma percepção de que o maior desafio para a implementação do Programa São Paulo Integral é a questão dos recursos pedagógicos. Entre os professores orientadores de educação integral, 40% daqueles que atuam em contextos mais vulneráveis sinalizam a mesma percepção.

### Gráfico 8

**Percentual de Diretores, Professores e Orientadores que consideram que o maior desafio para o desenvolvimento do projeto são os recursos pedagógicos.**



Fonte: Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

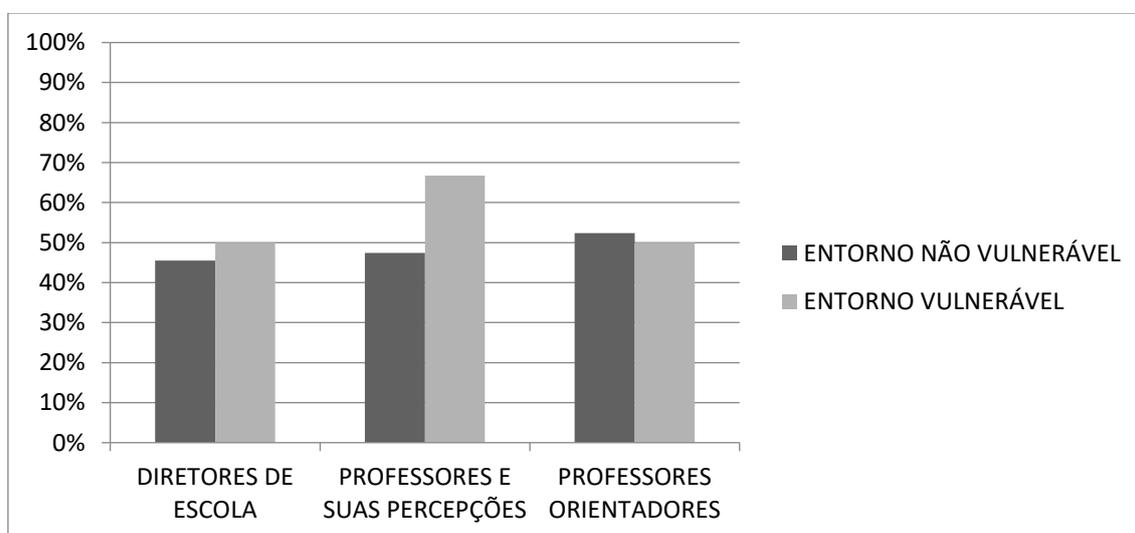
O gráfico 9 apresenta os percentuais de diretores, professores regentes e professores orientadores sobre a suficiência de recursos pedagógicos para o desenvolvimento do Programa São Paulo Integral. Em linhas gerais, um percentual elevado de profissionais indica discordar quando perguntados se os materiais pedagógicos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação são suficientes. No caso dos diretores de escola e dos professores orientadores de educação integral, cerca metade dos profissionais (tanto em escolas localizadas em contextos vulneráveis quanto naquelas localizadas em contextos não vulneráveis) assinalou “discordar” ou “discordar plenamente” dessa afirmação.

No caso dos professores regentes, em escolas localizadas em contextos não vulneráveis, esse padrão se manteve. Naquelas escolas localizadas em contextos vulneráveis, os professores possuem uma percepção mais positiva nesse campo, alcançando cerca de 65% de respostas afirmativas (concordo/concordo plenamente) quando questionados sobre a suficiência desses recursos.

Os dados poderiam ser lidos a partir de seu inverso (ou seja, considerando que praticamente metade dos diretores de escola e dos professores orientadores de educação integral) sinalizam perceber suficiência nos recursos pedagógicos disponíveis nas unidades em que atuam. Todavia, se confrontarmos as taxas alcançadas nesse quesito com as taxas de concordância alcançadas na avaliação do espaço físico, por exemplo, é forçoso que reconheçamos uma distância considerável no que diz respeito ao percentual de avaliações positivas.

### Gráfico 9

**Percentual de Diretores, Professores e Orientadores que consideram que os materiais pedagógicos disponibilizados pela SME-SP são suficientes para o desenvolvimento do currículo.**



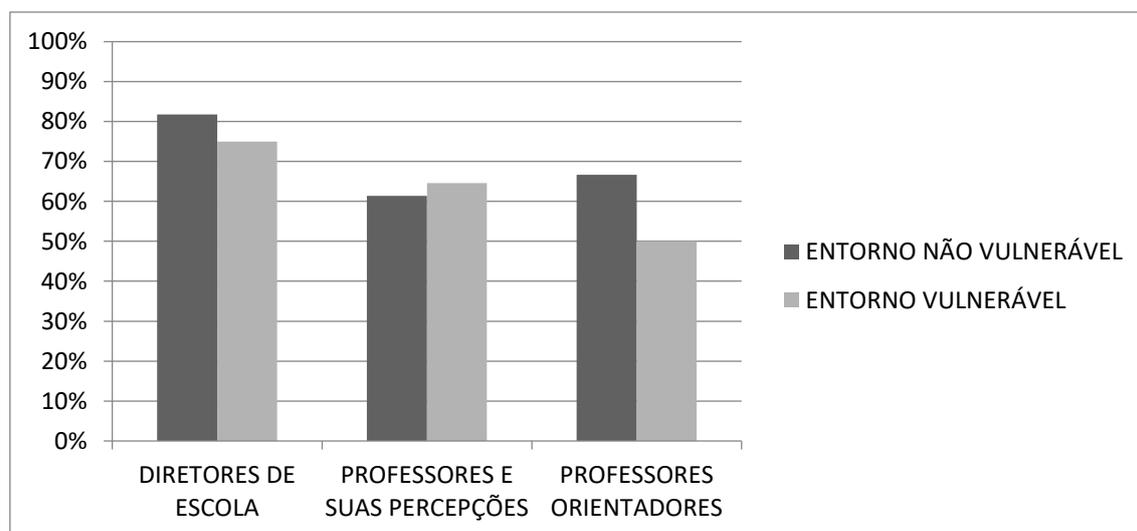
Fonte: Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

Quando questionados sobre a suficiência de recursos para a prática esportiva, a avaliação dos três grupos de profissionais é mais positiva do que aquela constatada na questão relativa aos recursos pedagógicos lato sensu. O gráfico 10 permite inferir que os diretores de escola concordam, em sua maioria, que os recursos para essa finalidade são suficientes (75% de concordância dos gestores de escolas localizadas em contextos vulneráveis / 80% dos gestores de escolas localizadas em contextos não vulneráveis). Quanto aos professores regentes, tanto nas escolas de contextos vulneráveis quanto aquelas localizadas em contextos não vulneráveis, cerca de 60% consideram os recursos suficientes avaliação dos professores regentes.

É apenas no grupo dos professores orientadores de educação integral que se identifica uma variação: enquanto nas escolas localizadas em contextos vulneráveis, quase 70% desses profissionais julgam suficientes os recursos destinados à prática esportiva, nas escolas localizadas em contextos vulneráveis, essa taxa de concordância cai para 50%. Tal fato sugere que, possivelmente, em face de seu envolvimento cotidiano com as demandas do programa, bem como, no contato direto com os alunos, professores orientadores de educação integral que atuam em contextos de maior vulnerabilidade podem apresentar uma percepção mais exigente sobre estes recursos. Em linhas gerais, podem julgar que eles não sejam suficientes para a sua prática pedagógica ou mesmo que sejam insuficientes, sobretudo se pensarmos na perspectiva de ampliação do Programa.

**Gráfico 10**

**Percentual de Diretores, Professores e Orientadores que consideram a quantidade de materiais para a prática esportiva suficiente.**

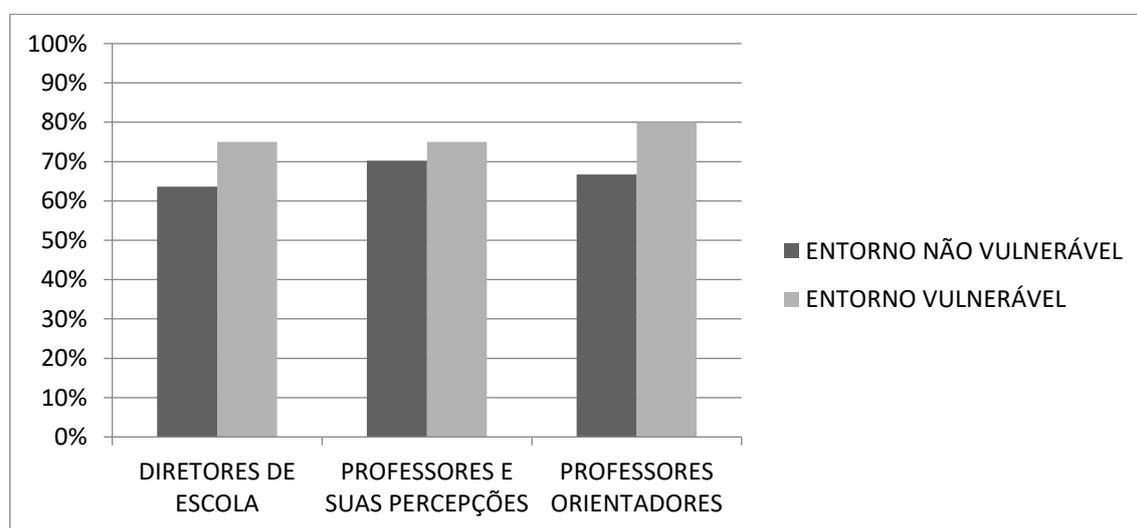


Fonte: Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

Conforme ilustra a Figura 11, os profissionais tendem a reconhecer a existência de equipamentos multimídia em suas escolas para o desenvolvimento do programa. Contudo, cumpre destacar que, a avaliação positiva dos recursos disponíveis também é menor por parte dos agentes diretamente envolvidos com a implementação das atividades, professores e professores orientadores educacionais. Tal fato sugere que boa parte julga que eles não sejam suficientes. É oportuno afirmar ainda que a apreciação positiva também é menor por parte dos professores orientadores de escolas identificadas por contextos de menor vulnerabilidade.

**Gráfico 11**

**Percentual de Diretores, Professores e Orientadores que indicam a existência de equipamentos de multimídia nas escolas.**

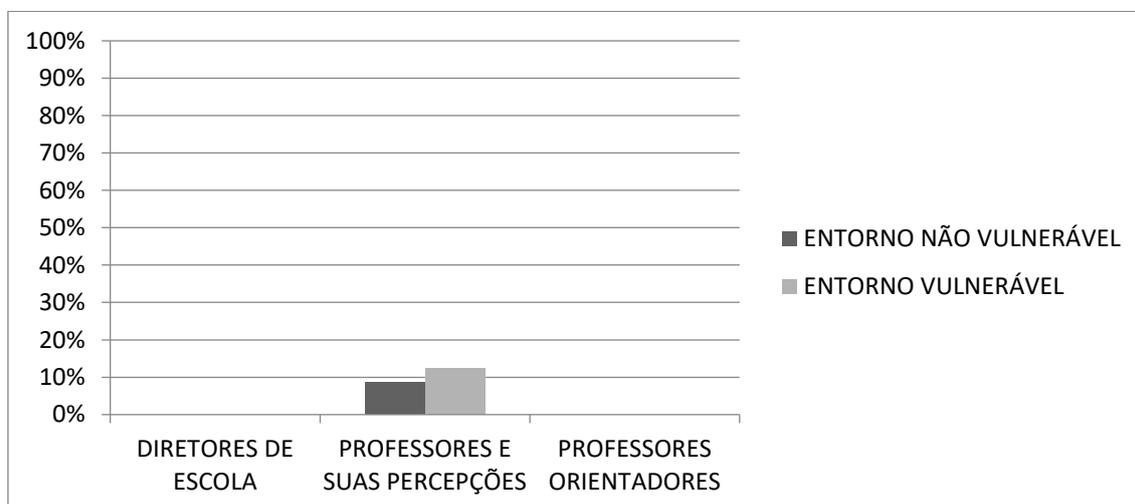


**Fonte:** Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

O gráfico 12 ilustra o percentual de profissionais do contexto escolar que sugerem a existência de uma escassez de recursos didáticos e pedagógicos no contexto escolar. Um percentual muito pequeno destes profissionais e, mais especificamente de professores, aponta que estes recursos não são suficientes. Cumpre destacar que este panorama é similar em escolas de distintos contextos de vulnerabilidade social.

**Gráfico 12**

**Percentual de Diretores, Professores e Orientadores que indicam escassez de recursos didáticos e pedagógicos.**



**Fonte:** Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

### *1.3.1 Considerações Preliminares do Estudo Fase 2*

Observa-se uma avaliação positiva da maioria dos agentes implementadores do PSPI em relação à suficiência de recursos físicos e pedagógicos. Porém os dados coletados não permitem afirmar que as escolas que responderam à pesquisa encontram-se numa situação plenamente satisfatória para a implementação do programa.

Os espaços destinados à alimentação, banheiros, tanto sob o ponto de vista de qualidade, quantidade e limpeza, são indicados como sendo relativamente adequados. Vale ressaltar que tanto as condições do entorno, como a segurança na região da escola, como a própria segurança dentro do contexto escolar não parecem constituir obstáculos importantes ao desenvolvimento do programa. Mas importante destacar que foi no quesito segurança no entorno que as crianças tenderam a avaliações menos positivas.

Identificou-se ainda uma tendência de diretores perceberem com mais ênfase insuficiências no que tange aos recursos físicos, ao passo que professores e orientadores tendem a perceber com maior destaque as questões relacionadas aos recursos pedagógicos. Este olhar pode estar associado à natureza da atuação profissional.

A insuficiência dos recursos físicos foi mais apontada por parte de diretores de escolas com entornos vulneráveis, o que sugere a necessidade de se olhar de forma mais cuidadosa para esses contextos. Identificou-se uma tendência de se avaliar que as salas de aula apresentam

melhor condição do que outros espaços da escola. Tal fato sugere a necessidade de se discutir de forma mais efetiva a natureza dos projetos, o currículo, ou seja, a natureza das propostas considerando as condições da dimensão física. É possível que a estrutura física atenda às demandas do Programa caso a proposta não fuja da visão convencional, tornando-se limitada no caso de se almejar propostas diferentes que impliquem na utilização de espaços diferenciados.

Em suma, a infraestrutura física e os recursos pedagógicos, embora demonstrem atender, segundo a maioria dos agentes implementadores, as demandas do programa, carecem de um olhar cauteloso, sobretudo, ao se considerar a perspectiva dos atores diretamente envolvidos com as atividades fim, como é o caso dos professores e orientadores educacionais, que tendem a avaliar mais fortemente que há insuficiências de recursos pedagógicos.

Parte dos diretores argumenta que um dos fatores limitadores para a implementação do Programa corresponde aos recursos financeiros para a proposta, o que sugere a necessidade de se ampliar o aporte desses recursos para o programa.

As variações identificadas nas percepções dos diferentes agentes implementadores parecem indicar a necessidade de identificar e corrigir distorções e desigualdades de condições entre escolas de distintos contextos, que podem comprometer as condições de justiça na oferta da política de educação integral.

### *1.3.2 Principais Barreiras e Potencialidades do Programa em relação à suficiência de recursos físicos e pedagógicos*

O presente estudo partiu do pressuposto de que os recursos físicos apresentam indissociabilidade com a proposta pedagógica desenvolvida pelo Programa São Paulo Integral. Além disso, o modelo sistêmico e bioecológico que serviu de background para o estudo parte do pressuposto de que a estrutura física está atrelada à cultura de um grupo e às concepções de gestão tanto no nível governamental, quanto da unidade escolar. Esta premissa pressupõe a existência de uma forte interação entre a instituição escolar e o seu contexto externo. Desse modo, questões associadas à segurança e transporte também devem ser levadas em consideração para a análise das fragilidades e potencialidades do Programa.

Entre os profissionais que atuam na escola, embora haja uma tendência de avaliação da estrutura como satisfatória ou muito satisfatória, uma parcela não desprezível sugere que um dos grandes desafios para o funcionamento do programa corresponde à infraestrutura. Os espaços utilizados

para a alimentação, para a leitura e prática esportiva parecem ser relativamente bem conservados, iluminados e limpos. Professores parecem se sentir limitados diante dos recursos pedagógicos disponíveis. Embora os professores não considerem que os aspectos pedagógicos e da infraestrutura sejam determinantes para o fracasso escolar das crianças, eles entendem que eles sejam fundamentais ao desenvolvimento e manutenção do Programa, quando são indagados para apresentar obstáculos ao desenvolvimento do Programa, em geral tendem a sugerir que um dos grandes desafios estaria nos recursos pedagógicos.

Na ótica dos avaliados, entende-se a existência de recursos físicos e pedagógicos suficientes para o desenvolvimento do Programa, contudo, a sua utilização implica numa discussão aprofundada com os diferentes atores envolvidos sobre a natureza das propostas a serem desenvolvidas. É fundamental ainda, a existência de uma sintonia entre a família e a escola como forma de entender os objetivos do programa, bem como sobre os fatores que podem favorecer ou obstaculizar o processo de aprendizagem das crianças participantes. Além disso, o fato de considerarem a infraestrutura física da escola um fator menos determinante para o sucesso da aprendizagem pode sugerir que estes profissionais têm buscado atribuir a aspectos extraescolares as razões pelo possível fracasso. Em parte, esta constatação corrobora os resultados do estudo 1 que evidenciaram que os professores tendem a atribuir as razões pelo fracasso da criança à falta de acompanhamento dos pais, indisciplina, etc. Em outras palavras, diante de um fracasso ou dificuldade prevalece a tendência em se encontrar culpados, sobretudo associados a terceiros, sejam eles a família ou mesmo a porção que compete ao setor público.

Finalmente, entende-se que as escolas identificadas por contextos mais vulneráveis sejam alvo de maior atenção em relação aos recursos pedagógicos e físicos, visto que, na ótica de professores e diretores, o nível de adequação das mesmas não atinge o mesmo grau de qualificação do apontado nas escolas típicas de contextos não vulneráveis.

Entende-se que investimentos na melhoria da estrutura física e a ampliação dos recursos pedagógicos poderia trazer efeitos potenciais no impacto do programa para as aprendizagens dos estudantes, especialmente se as decisões sobre esse investimento estiverem conectadas às características, demandas e formas de implementação do Programa, o que implica numa aprofundada visão sistêmica da política de infraestrutura escolar.

### 1.3.3 *Propostas de aprimoramento do Programa*

Em face das constatações do estudo, evidencia-se a necessidade de uma discussão sobre o papel da infraestrutura e dos recursos físicos no âmbito do programa. Cumpre destacar que esta discussão deveria envolver pais ou responsáveis, diretores, professores orientadores educacionais e professores em torno do projeto. Mas também discussões com especialistas em educação integral. Em parte, esta aproximação contribuiria para guiar o olhar dos diferentes atores envolvidos com a proposta do programa.

A aproximação entre a família e a escola poderia contribuir para a diminuição do “jogo de empurra” em relação ao fracasso escolar, em prol de uma maior sintonia em torno da proposta.

Seria crucial, pensar numa margem de remanejamento de verbas ou recursos financeiros específicos que favorecerem a gestão do programa por parte dos diretores. Isto seria importante, pois aparentemente professores se sentem limitados para o desenvolvimento das propostas pedagógicas quando pensam nos materiais necessários. Além disso, os diretores reconhecem que a carência de recursos financeiros seja um obstáculo à proposta.

### 1.3.4 *Referências Bibliográficas*

BRONFENBRENNER, U. **Bioecologia do desenvolvimento humano: tornando os seres humanos mais humanos**, Porto Alegre: Artmed, 2011.

FIGUEIREDO, C; LEITE, C; & FERNANDES, P. (2014) Modelos internacionais de avaliação externa: A avaliação de escolas em Portugal e na Inglaterra. Origem, fundamentos e percursos. In José A. Pacheco (Org.), **Avaliação externa de escolas: Quadro teórico/conceitual** (pp. 119-146). Porto: Porto Editora.

GIMENEZ, R; DO NASCIMENTO SOARES, R; OJEDA, V. V; MAKIDA-DIONÍSIO, C; MANOEL, E. J. The role of school desk on the learning of graphic skills in early childhood education in Brazil. **Springer Plus**, v. 5, p. 11-20, 2016.

GIMENEZ, R. Corpo, movimento e cultura escolar na educação infantil: substrato para a autonomia e inclusão. In: Jason Ferreira Mafra; José Carlos de Freitas Batista; Ana Maria Haddad Baptista. (Org.). **Educação Básica: concepções e práticas**. 1ed.São Paulo: BT Editora, 2015, v. 1, p. 79-90.

SÁ, J. S; WERLE, F. O, C. Infraestrutura escolar e o espaço físico em educação: o estado da arte. **Cadernos de Pesquisa**, v.47, n.164, 2017.

SANTOS, F. X; MARTINS, I. C; GIMENEZ, R. O brincar e os contextos físicos escolares: uma reflexão sobre a educação infantil no Município de São Paulo. **Revista @mbienteeducação**, v. 12, p. 177, 2019.

SILVA, P. (2009). Crianças e comunidades como actores sociais: uma reflexão sociológica no âmbito da interacção entre escola e famílias. In T. Sarmiento (Ed.), **Infância, família e comunidade**: As crianças como actores sociais (pp. 17 – 42). Porto: Porto Editora.

## 2 Dimensão 6A: Suficiência de Recursos Humanos

Dra. Ana Cristina Prado de Oliveira (UNIRIO)

O objetivo específico desta dimensão é investigar a suficiência dos recursos humanos, na visão dos agentes de implementação do Programa São Paulo Integral nas escolas, buscando também compreender que recursos seriam necessários, na perspectiva desses agentes, para ampliar o atendimento em educação integral na rede municipal e melhorar sua qualidade.

A carência de recursos humanos nas escolas públicas brasileiras é continuamente noticiada na mídia, que denuncia falta de professores, falta de equipe pedagógica e falta de funcionários comprometendo a oferta da educação escolar de qualidade. Mas esta realidade não é uma exclusividade nacional. Em Portugal, por exemplo, notícia recente apontava que 83% das escolas apresentavam falta de funcionários, o que era considerado pela matéria como “crônica e é transversal à grande maioria dos estabelecimentos de ensino”. (PETRONILHO, 2019)

Pesquisas acadêmicas vêm buscando demonstrar, ainda que com presença escassa, o impacto da insuficiência de recursos humanos para o trabalho e rotina escolar. Barbosa e Paul (2008), por exemplo, remetem à insuficiência e rotatividade de professores ao apresentarem os resultados da pesquisa *“Prevention of Repetition and Increase of Achievement in Primary School in Argentina, Brazil, Chile and México”*. A pesquisa analisou dados de 96 escolas e professores, assim como de 2048 alunos de 4ª série que estudavam em escolas situadas em bairros pobres de Belo Horizonte, Buenos Aires, Santiago e Guanajuato. Na pesquisa em questão Paul e Barbosa tomam por base duas características que interferem no desempenho dos estudantes de acordo com estudos de Hanushek: a rotatividade dos professores e sua experiência. Os autores pretendem verificar em que medida os alunos provenientes de grupos sociais menos favorecidos tendem a ser privados de professores que ficam mais tempo na mesma escola, entre outras variáveis. Os alunos com menor desempenho e mais carentes, de acordo com a pesquisa, são atendidos pelos professores menos experientes e que menos tempo se fixam à escola.

Paes de Carvalho, Oliveira e Lima (2014), em estudo sobre os efeitos das políticas de avaliação para a gestão escolar, também analisam os fatores dificultadores de seu trabalho. Entre eles, as autoras destacam a insuficiência de recursos humanos na rotina escolar. Utilizando os dados disponibilizados pelo INEP (Prova Brasil, edições 2007 a 2011) para as escolas municipais do

Rio de Janeiro, as autoras indicam a percepção dos diretores sobre carência de pessoal administrativo e de apoio pedagógico.

Com relação à carência de pessoal administrativo, Paes de Carvalho e colegas (2014) destacam que uma expressiva porcentagem de diretores relata que este foi um problema naquela escola. O dado “parece corroborar as observações do estudo de caso de Oliveira (2012) a respeito da sobrecarga de tarefas burocráticas da gestão, sem uma contrapartida de apoio administrativo” (PAES DE CARVALHO, OLIVEIRA e LIMA, 2014, p.62).

No que se refere ao pessoal de apoio pedagógico, as autoras registram um crescimento da percepção da carência de coordenadores e outros profissionais de apoio pedagógico em 2009, que se dilui em 2011.

As autoras finalizam a análise dos dados destacando a possível sobrecarga do diretor em decorrência da falta de recursos humanos na escola:

os dados sinalizam que a sobrecarga de trabalho dos diretores já era acentuada, notadamente diante do volume das atribuições da gestão, ampliado em decorrência de programas e projetos educacionais e da interface social da escola na última década. A indução à melhoria da qualidade requer, além de novos conhecimentos técnicos, tempo para planejar, executar despesas, prestar contas, manter reuniões com a comunidade escolar e acompanhar o processo de ensino-aprendizagem desenvolvido pela escola. Desse ponto de vista, a expectativa seria que os diretores, para além da capacidade técnica necessária para conduzir a gestão, estivessem desimpedidos das atribuições burocráticas que podem ser cumpridas por funcionários administrativos, para dedicarem-se aos aspectos políticos da gestão e às questões pedagógicas que afetam a aprendizagem e o desempenho dos alunos. (PAES DE CARVALHO, OLIVEIRA e LIMA, 2014, p.63)

Entre os estudos que se dedicaram a esta temática, destaca-se o artigo de Branco (2012) que analisa a implementação de três políticas de ampliação da jornada escolar no sul do país. A autora destaca, a partir da análise dos dados qualitativos do estudo, que a falta de profissionais com a formação adequada para atuar nos programas foi uma das principais dificuldades enfrentadas na implementação. Klebis e Alana (2015), por sua vez, analisam a implementação do Programa Mais Educação e do Cidadescola (Presidente Prudente). Os autores destacam, como uma das limitações de implementação dos Programas, a insuficiência de recursos humanos:

Há que se ressaltar que o desenvolvimento dessas oficinas, muitas vezes, se depara com sérios problemas de estrutura física e material, além da falta de verba para contratação de profissionais que irão desempenhar a função de Oficineiros. (KLEBIS e ALANA, 2015)

O levantamento de dados aqui proposto pretende colaborar com a discussão sobre o tema, trazendo insumos sobre o atual contexto das escolas públicas brasileiras no que se refere à suficiência/insuficiência de recursos humanos. Especialmente, pretende-se analisar no contexto estudado se a percepção dos agentes (diretores e professores) varia ao longo do período de implementação de uma política de ampliação da jornada escolar.

## **2.1 Fase 01: Verificação da suficiência e adequação da infraestrutura, dos recursos humanos e dos recursos pedagógicos - Análise dos dados levantados a partir dos questionários contextuais do SAEB 2015 e 2017**

No caso específico do estudo na Fase 1, esta pesquisa visa verificar tendências em escolas do PSPI, por comparação entre as escolas que não aderiram e aquelas que participam do Programa, no que tange à suficiência dos recursos humanos, considerando ainda o nível de vulnerabilidade social do território onde essas escolas se localizam. Foram analisadas as respostas dos diretores aos questionários contextuais das edições de 2015 e 2017 da Prova Brasil em comparação com as respostas dos diretores de outras unidades da rede municipal de São Paulo participantes da avaliação nacional. Os resultados desta análise são analisados a seguir.

### *2.1.1 A suficiência/insuficiência de recursos humanos nas escolas pesquisadas*

A falta de profissionais na escola é um problema recorrentemente relatado pelos diretores escolares, e sobre o qual, no contexto das escolas públicas brasileiras, eles têm pouca autonomia:

Cabe assinalar que essa dimensão sofre ação limitada dos diretores, em vista da legislação que orienta a organização das redes públicas de ensino, a lotação de funcionários e docentes, bem como o eventual contingenciamento de recursos financeiros e a dotação orçamentária fixada para essa finalidade. Em que pese a centralidade dos diretores e seu papel de liderança na organização do trabalho escolar, suas possibilidades de intervenção são dependentes da política e da ação estatal para atender, por exemplo, a demanda de professores e funcionários das escolas. (PAES DE CARVALHO, OLIVEIRA e LIMA, 2014).

Considerando a importância dos fatores escolares para o desempenho dos alunos (SAMMONS, 1998; ALVES e FRANCO, 2008), sobretudo aqueles relacionados ao trabalho docente, a falta de professores na escola compromete significativamente o trabalho desenvolvido. Algumas pesquisas internacionais analisaram as condições de trabalho e o nível de satisfação dos professores (MAY; SUPOVITZ, 2011; PRICE, 2012; SCANLAN, 2012; SHEN et al., 2012; SOMECH, 2010; SUPOVITZ et al., 2010; THOONEM et al., 2011, entre outros). No conjunto de pesquisas internacionais citadas, o nível de satisfação no trabalho relatado pelo professor é

associado de um lado, à performance de seus alunos, e, de outro, aos índices de absenteísmo, abandono e rotatividade de professores. No contexto brasileiro, as recentes pesquisas de Cunha (2015) e Carrasqueira (2018), por exemplo, analisam as especificidades da mobilidade e abandono docente e seus impactos para o trabalho escolar.

Em que pese a relevância desta problemática, a intenção deste estudo é analisar quais seriam suas características nas escolas em que foi implementado o Programa São Paulo Integral. Em se tratando de um Programa que previa a extensão da jornada escolar, naturalmente pressupõe-se a necessidade de uma ampliação na equipe das unidades escolares atendidas (tanto pedagógica quanto técnica). Com efeito, tal ampliação é prevista no texto de reformulação do Programa:

Art. 25. As unidades Educacionais com turmas de Ensino Fundamental I e participantes do “Programa São Paulo Integral”, terão seu módulo de profissionais acrescido de:

I - De 3 a 7 classes: 02 (dois) Professores de Educação Infantil e Ensino Fundamental I, além de 01 (um) Auxiliar Técnico de Educação, para exercício de atividades de Inspeção Escolar;

II - A partir de 8 classes: 03 (três) Professores de Educação Infantil e Ensino Fundamental I, além de 01 (um) Auxiliar Técnico de Educação, para exercício de atividades de Inspeção Escolar; [...] (SÃO PAULO, 2018)

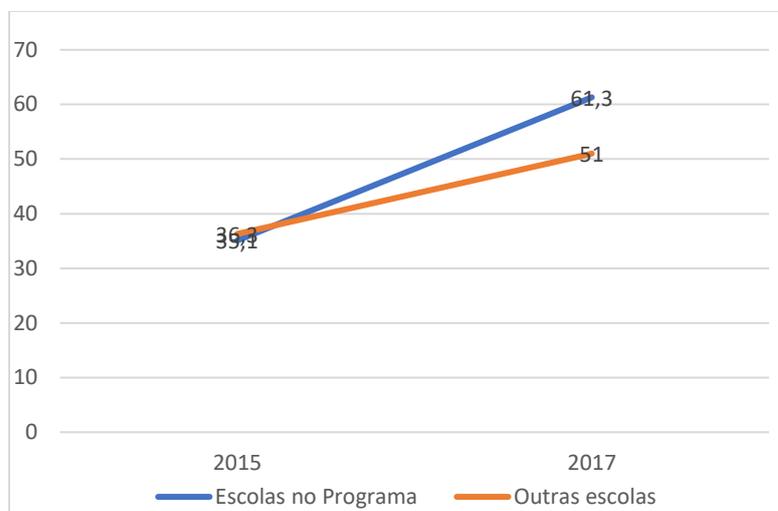
Porém, qual seria a percepção dos diretores destas unidades sobre este atendimento? Tomando como referência as escolas que aderiram ao Programa a partir de 2015 em pelo menos um ano (76 unidades), analisamos as respostas dos diretores para as questões relacionadas a este tema. Uma primeira distribuição dos dados já nos chama a atenção: os diretores das escolas onde foi implementado o Programa reportam uma piora significativa (e mais expressiva do que nas outras escolas) na percepção sobre a insuficiência e o absenteísmo de professores, como pode ser visto nos dados<sup>2</sup> apresentados e discutidos a seguir.

---

<sup>2</sup> Nas análises apresentadas neste trabalho foram consideradas na mesma faixa as respostas “sim, moderadamente” e “sim, muito” para as questões sobre a ocorrência dos problemas que dificultaram o funcionamento da escola mencionados em cada item. No questionário, a questão se apresenta da seguinte forma: *O funcionamento da escola foi dificultado por algum dos seguintes problemas? (Q68) Inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries. (Q73) Alto índice de faltas por parte dos professores.* Tendo como opções de resposta: *Não; Sim, pouco; Sim, moderadamente; Sim, muito.*

## Gráfico 1

### Percepção dos diretores sobre a inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries



**Fonte:** Elaboração própria. Prova Brasil 2015 e 2017.

Como pode ser observado no Gráfico 1, no ano de 2015, a percepção dos diretores dos dois grupos de escolas é bastante próxima no que se refere à falta de professores (em torno de 36% dos diretores de cada grupo reportam que a inexistência de professores dificultou - de moderadamente à muito - o funcionamento da escola). Porém, em 2017 apesar do aumento deste percentual de forma geral (indicando que o problema se agravou com o passar dos anos), no grupo das escolas que aderiram ao Programa São Paulo Integral, o percentual quase dobrou. Os diretores destas escolas parecem ter sofrido mais com a falta de professores: 61,3% dos diretores deste grupo reportaram a inexistência de professores como um problema significativo nas suas escolas. É importante ressaltar que, entre estas escolas, aquelas localizadas em área vulnerável parecem sofrer mais com a falta de professores: 70,2% de seus diretores reportaram a inexistência de professores como um problema que afetou significativamente o funcionamento da escola, conforme pode ser observado na tabela que se segue.

**Tabela 1**

**Percepção dos diretores das escolas do PSPI sobre a inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries. Escolas situadas em territórios vulneráveis e não vulneráveis.**

Escolas no Programa				
	Escolas em área vulnerável		Escolas em área não vulnerável	
	2015	2017	2015	2017
Percepção dos diretores sobre a inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries	40,5%	70,2%	30%	51,3%

**Fonte:** Elaboração própria. Prova Brasil 2015 e 2017

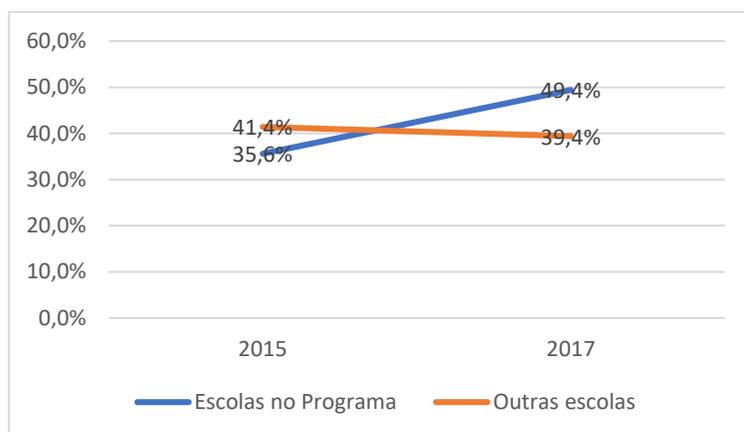
Pode-se inferir desta análise que, de acordo com a percepção reportada pelos diretores, o problema da falta de professores é uma queixa importante de forma geral, mas agravou-se nos últimos anos com mais impacto nas escolas onde foi implementado o Programa São Paulo Integral. E, ainda, entre estas, aquelas localizadas em área vulnerável parecem sofrer mais com esta carência. Sobre esta última análise, Paul e Barbosa (2008) já reportavam este mecanismo de manutenção das desigualdades educacionais, quando as escolas que atendem os alunos mais vulneráveis são aquelas que também apresentam maior rotatividade e insuficiência de professores. Os alunos com menor desempenho e mais carentes, de acordo com a pesquisa dos autores, são atendidos pelos professores menos experientes e que menos tempo se fixam à escola. Em um estudo sobre a distribuição dos professores nas escolas da cidade de São Paulo a partir de suas características pessoais e profissionais, Torres *et al* (2010) destacam que

as regras impessoais de alocação e de promoção de professores concursados contribuem para a maior concentração de profissionais mais experientes e mais bem classificados em escolas de áreas mais ricas da cidade, tanto no sistema municipal quanto no estadual. (TORRES, 2010, p. 145)

Outro achado interessante da análise de dados aqui apresentada refere-se ao absenteísmo docente. Uma das questões do questionário contextual aplicado aos diretores nas edições da Prova Brasil aborda a percepção destes sobre o alto índice de faltas dos docentes como um problema que poderia afetar o funcionamento da escola.

## Gráfico 2

### Percepção dos diretores sobre o alto índice de faltas por parte dos professores



**Fonte:** Elaboração própria. Prova Brasil 2015 e 2017

Neste aspecto, o Gráfico 2 mostra uma trajetória oposta entre os grupos de escolas analisadas: enquanto nas demais escolas a percepção sobre este problema parece ter melhorado (menos diretores o reportam como um problema que afetou o funcionamento da escola), nas escolas atendidas pelo Programa São Paulo Integral há um aumento na porcentagem de diretores que percebem o alto índice de absenteísmo docente como um problema relevante para o funcionamento da escola. Em uma pesquisa no mesmo campo, o município de São Paulo, Santos (2011) levanta as bases legais do absenteísmo docente no contexto da secretaria municipal de educação de São Paulo. A autora aponta as legislações municipais que definem as faltas justificáveis e/ou abonáveis dos funcionários públicos, neste caso, os professores e realiza um estudo de caso em 5 escolas da rede, acompanhando as faltas destes professores e seu impacto para a rotina escolar. A autora conclui indicando que os responsáveis pela administração da educação pública do município de São Paulo deveriam ter como meta “organizar as políticas públicas para o atendimento real das necessidades de todos e, quem sabe ultrapassar os discursos que ora culpabilizam, ora vitimizam os professores da rede pública de educação de todo o Brasil” (SANTOS, 2011, p.9). Conforme afirma Malta (2014)

no ambiente escolar, esse problema é bem mais complexo, porque, quando um docente falta ao trabalho, além de deixar um vazio no quadro de recursos humanos, compromete toda uma carga horária estabelecida em lei e interfere diretamente na aprendizagem dos alunos. (ob. cit., p.18)

Na análise dos dados sobre o absenteísmo docente também se percebe que, entre as escolas no Programa São Paulo Integral, aquelas situadas em área vulnerável reportam maior incidência de absenteísmo docente como um problema que afeta significativamente a rotina escolar:

**Tabela 2**

**Percepção dos diretores sobre o alto índice de faltas por parte dos professores nas escolas do PSPI.**

Escolas no Programa				
	Escolas em área vulnerável		Escolas em área não vulnerável	
	2015	2017	2015	2017
Percepção dos diretores sobre o alto índice de faltas por parte dos professores	33,4%	64,8%	37,5%	35%

**Fonte:** Elaboração própria. Prova Brasil 2015 e 2017

Como pode ser percebido nos dados apresentados acima, a porcentagem de diretores que percebem o alto índice de absenteísmo docente como um problema importante para a rotina escolar aumentou significativamente (quase dobrou) nas escolas localizadas em área vulnerável. E esta parece ser uma tendência. Em estudo sobre o efeito do território sobre as oportunidades educacionais, Érnica e Batista (2012) elencam uma série de fatores que tenderiam a reproduzir as desigualdades de oportunidades nas unidades escolares localizadas em territórios vulneráveis. Para os autores, “as escolas situadas em territórios de alta vulnerabilidade acumulam desvantagens e tendem a se consolidar como locais de ‘decantação’ dos diversos problemas das escolas em posição de vantagem” (ob. cit., p.656). A partir de uma pesquisa realizada no município de São Paulo, os autores apontam que a rotatividade e o absenteísmo docente estão entre os principais problemas das escolas em território vulnerável: “essas escolas têm maiores dificuldades para atrair e manter um quadro estável de profissionais qualificados e engajados” (ÉRNICA; BATISTA, 2012, p. 656).

Os dados analisados neste trabalho apontam importantes achados sobre a percepção a respeito da insuficiência de recursos humanos nas escolas em que foi implementado o Programa São Paulo Integral. Vale ressaltar que os dados aqui analisados se referem à percepção dos diretores sobre a inexistência e o absenteísmo docente. Os dados referentes à insuficiência de pessoal de apoio técnico e pedagógico não apresentaram diferenças significativas entre os grupos de escolas (no Programa ou não).

Ainda que não sejam conclusivas, as análises aqui reportadas apontam para um desafio na implementação do Programa analisado. Em se tratando de uma proposta que prevê a ampliação da jornada escolar com conseqüente ampliação da oferta de disciplinas e atividades curriculares,

a efetivação e presença de professores para este atendimento é essencial. Há ainda que se considerar que as consequências da falta ou do absenteísmo docente em uma escola que atende em turno integral são mais complexas, dada a organização de sua matriz curricular. A discussão aqui iniciada pretende ser aprofundada com os dados coletados pelo *survey* especialmente desenvolvido para esta pesquisa.

### 2.1.2 *Considerações Finais*

Os diretores das escolas onde foi implementado o PSPI reportam uma piora significativa (e mais expressiva do que nas outras escolas) na percepção de insuficiência e absenteísmo de professores. Os dados mostram também que, no que concerne à insuficiência de professores, os diretores dessas escolas localizadas em território vulnerável indicam uma situação ainda maior de carência.

### 2.1.3 *Referências Bibliográficas*

ALVES, M. T. G.; FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (Orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CARRASQUEIRA, K. **Fatores associados ao abandono e à mobilidade docente na rede municipal do Rio de Janeiro**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018.

CUNHA, M. B. **Rotatividade docente na rede municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2015, 172 p.

MALTA, V. D. **Absenteísmo docente no ensino público: um modelo de influências e correlações com o desempenho discente**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Mestrado e Doutorado em Administração da Faculdade de Ciências Empresariais da Universidade FUMEC. Belo Horizonte, 2014.

MAY, H.; SUPOVITZ, J. - The Scope of Principal Efforts to Improve Instruction. **Educational Administration Quarterly**, v. 47 n.2, p. 332-352, 2011.

PAES DE CARVALHO, C.; OLIVEIRA, A.C.P.; LIMA, M. F. M. Avaliações externas: tensões e desafios para a gestão escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 25, n. 59, p. 50-76, set./dez. 2014.

PAUL, J; BARBOSA, M. L. O. Qualidade docente e eficácia escolar. **Tempo Social**, São Paulo, v. 20, n. 1, 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>> Acesso em 01 jun. 2010.

PRICE, H. Principal-Teacher Interactions: How Affective Relationships Shape Principal and Teacher Attitudes. **Educational Administration Quarterly**, v. 48 n.1, p. 39-85, 2012.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (Orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SCANLAN, M. A learning architecture: how school leaders can design for learning social justice. **Educational Administration Quarterly**, Online first, p. 1-44, 2012.

SHEN, J.; LESLIE, J.; SPYBROOK, J.; MA, X. Are Principal Background and School Processes Related to Teacher Job Satisfaction? A Multilevel Study Using Schools and Staffing Survey 2003-04. **American Educational Research Journal**, v. 49, n. 2, p. 200-230, 2012.

SANTOS, S. L. **O que se fazer mediante ao absenteísmo docente?** – Análise sobre orientações da Secretária Municipal de Educação de São Paulo no período de 2004/2005. In: II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, ANPAE, 2011.

SOMECH, A. Participative Decision Making in Schools: A Mediating-Moderating Analytical Framework for Understanding School and Teacher Outcomes. **Educational Administration Quarterly**, v. 46, n.2, p. 174-209, 2010.

SUPOVITZ, J.; SIRINIDES, P.; MAY, H. How Principals and Peers Influence Teaching and Learning. **Educational Administration Quarterly**, v. 46, n.1, p. 31-56, 2010.

## **2.2 Fase 02: Trabalho a partir dos dados disponibilizados pelo questionário eletrônico respondido por agentes implementadores**

Na segunda fase dessa investigação, foram tratados e analisados os dados coletados a partir da aplicação de questionário eletrônico endereçado aos diretores de escola que implementam o programa, aos professores regentes e aos professores orientadores de educação integral.

### *2.2.1 A - Proposição de itens: respondentes e justificativas*

Os questionários endereçados aos agentes implementadores envolveram questões relativas a diferentes dimensões do Programa São Paulo Integral. No que tange especificamente à dimensão de recursos humanos, as questões propostas para os agentes implementadores estão apresentadas nos quadros que seguem:

#### **QUESTIONÁRIO PARA DIRETORES:**

1) A partir da implementação do Programa São Paulo Integral:

- A) Esta escola recebeu mais professores para a adequação do trabalho.
- B) Esta escola manteve o mesmo número de professores, mas com carga horária ampliada.
- C) Esta escola manteve o mesmo número de professores com a mesma carga horária.

2) A partir da implementação do Programa São Paulo Integral:

- A) Esta escola teve aumento do número de funcionários de apoio pedagógico para a adequação do trabalho.
- B) Esta escola manteve o mesmo número de funcionários de apoio pedagógico, mas com carga horária ampliada.
- C) Esta escola manteve o mesmo número de funcionários de apoio pedagógico com a mesma carga horária.

3) Considerando as alterações curriculares e metodológicas a partir da implementação do Programa São Paulo Integral, a quantidade de professores do Ensino Fundamental desta escola:

- A) É excedente, há professores alocados na escola sem turma.
- B) É suficiente para a realização adequada do trabalho.
- C) É insuficiente, há falta de professores para turmas/atividades.

4) Na sua percepção, qual tem sido o maior desafio para a implementação do Programa São Paulo Integral na sua escola:

- A) Adesão das famílias.
- B) Adaptação dos alunos à rotina.
- C) Insuficiência de recursos humanos na escola.
- D) Falta de apoio dos órgãos centrais.

5) Nesta unidade escolar, o trabalho do POEI:

- A) Tem sido fundamental para a implementação do Programa São Paulo Integral.
- B) Tem auxiliado a implementação do Programa São Paulo Integral.
- C) Não tem sido suficiente para a implementação do Programa São Paulo Integral.
- D) Estamos sem POEI

6) Podem ser considerados aspectos dificultadores do trabalho do POEI na implementação do Programa São Paulo Integral nesta escola (mais de uma alternativa pode ser marcada):

- A) Falta de tempo para a realização das funções esperadas.
- B) Dificuldade na interação com os outros profissionais da escola.
- C) Ausência de orientação externa.
- D) Ausência de avaliação e monitoramento do trabalho.
- E) Não houve dificuldade na implementação do Programa por parte do POEI.

7) Nesta escola, o POEI tem sido selecionado pelo Conselho anualmente?

- A) Sim
- B) Não

#### **QUESTIONÁRIO PARA PROFESSORES:**

1) A partir da implementação do Programa São Paulo Integral:

- A) Esta escola recebeu mais professores para a adequação do trabalho.
- B) Esta escola manteve o mesmo número de professores, mas com carga horária ampliada.
- C) Esta escola manteve o mesmo número de professores com a mesma carga horária.

2) Considerando as alterações curriculares e metodológicas a partir da implementação do Programa São Paulo Integral, a quantidade de professores do Ensino Fundamental desta escola:

- A) É excedente, há professores alocados na escola sem turma.

- B) É suficiente para a realização adequada do trabalho.  
C) É insuficiente, há falta de professores para turmas/atividades.

### QUESTIONÁRIO PARA OS POEIS

- 1) Indique o ano em que você assumiu a função de POEI: (Aberta/Número)
- 2) Seu tempo de dedicação a esta função é:  
a) 10h b) 15h
- 3) Você pretende se candidatar para esta função novamente?  
a) Sim b) Não  
Por quê? (Aberta/texto)
- 4) Além de atuar como POEI nesta unidade escolar, você desempenha outra função?  
a) Sim Qual? (Aberta/texto) b) Não
- 5) Sobre sua atuação no Programa São Paulo Integral, indique sua percepção sobre as seguintes afirmações: (Escala: a) Sim; b) Em processo; c) Não.)
  - A. Estabeleci parcerias para utilização dos espaços educativos do entorno.
  - B. Acompanhei o desenvolvimento de diferentes experiências/vivências/itinerários de aprendizagem para a integralidade e integração das atividades educacionais na unidade escolar.
  - C. Propus ações para promover a circulação dos estudantes pelos Territórios do Saber.
- 6) Em sua atuação como POEI, com qual frequência você substituiu professores regentes?  
a) Nunca b) Raramente c) Algumas vezes d) Muitas vezes
- 7) Sobre esta tarefa (substituir professores regentes), comente sobre os impactos em sua rotina e a relação com as suas demais funções. (Aberta/texto).
- 8) Ao desempenhar suas funções como POEI, você conta com o apoio de:

	Sim	Não
A. Professores		
B. Equipe de Gestão Escolar		
C. Equipe Administrativa		
D. Funcionários		
E. Agentes da Secretaria de Educação		

Essas e as demais questões propostas em todas as dimensões da pesquisa compuseram um instrumento único, em forma de questionário eletrônico, que, após pré-testagem e ajustes, foi

aplicado no universo de sujeitos selecionado para responder a pesquisa. A análise das respostas referentes às questões indicadas para avaliar suficiência e adequação dos recursos humanos está consolidada a seguir.

### 2.2.2 B - Tratamento e análise dos dados - Descrição

Uma primeira observação a ser feita é em relação ao retorno ao questionário proposto. Como já discutido neste relatório, a taxa de resposta aos questionários alcançada não inviabiliza, mas limita análises estatísticas pretendidas. Entre as 76 unidades participantes do Programa desde 2015, selecionadas como população da pesquisa, contamos com as respostas de 26 Diretores, 131 Professores e 34 POEIS, as quais compuseram a nossa amostra. Vale ressaltar que não se trata de uma amostragem probabilística representativa, considerando a aleatoriedade dos respondentes. Assim, a partir destes dados, efetuamos uma análise exploratória para aprofundar as questões levantadas acerca da suficiência/insuficiência de recursos humanos nas escolas onde foi implementado o Programa São Paulo Integral. Acrescentamos, às questões propostas anteriormente, outras questões, elaboradas para o estudo de outras dimensões, mas que poderiam contribuir para as reflexões aqui propostas.

Entre os 26 diretores respondentes, apenas 4 relataram que sua escola deixou de participar do Programa por pelo menos um ano. De forma geral, todos apresentaram uma expectativa positiva em relação à proposição do programa, no que se refere às suas intenções e possibilidades de melhorar os resultados escolares. A tabela abaixo resume os dados que levaram à esta reflexão:

**Tabela 1**

#### **Diretores: percepção sobre os objetivos do PSPI**

O PSPI...	Concordância Positiva	
	Concordo	Concordo Plenamente
Deve melhorar o nível de aprendizagem dos alunos. (P 12.6)	26,9%	73,1%
Qualificar tempos de permanência dos estudantes na escola promovendo experiências pedagógicas diferenciadas que enriquecem o processo formativo dos estudantes. (P 13.5)	7,7%	92,3%
[Deve] contribuir para elevar o nível de aprendizagem das crianças. (P 13.8)	15,4%	84,6%

**Fonte:** Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

No que se refere à dimensão aqui analisada, os dados nos mostram que, apesar de possivelmente manterem uma visão positiva em relação aos propósitos do PSPI, os diretores da amostra desta pesquisa relatam algumas dificuldades em relação à adequação dos recursos humanos para a efetivação destas metas. A tabela abaixo apresenta a distribuição dos diretores respondentes no que se refere à alteração no número de professores após a implementação do PSPI:

**Tabela 2**

**Diretores: percepção a adequação de recursos humanos após o PSPI**

<b>Esta escola recebeu mais professores para a adequação do trabalho.</b>	<b>34,6%</b> <b>9</b>
<b>Esta escola manteve o mesmo número de professores, mas com carga horária ampliada.</b>	38,5% 10
<b>Esta escola manteve o mesmo número de professores com a mesma carga horária.</b>	26,9% 7
<b>Total</b>	100% 26

Fonte: Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

Percebe-se que uma boa parte dos diretores relata que a escola manteve o mesmo o número de docentes, ainda que, em uma parcela delas, a carga horária destes profissionais tenha sido ampliada. Contudo, aprofundando esta reflexão, em resposta a outro item do questionário, 42,3% (11) dos diretores reportam que, considerando as alterações curriculares e metodológicas a partir da implementação do PSPI, a quantidade de professores do Ensino Fundamental de sua escola é insuficiente (há falta de professores para turmas/atividades).

Porém, apesar desta possível insuficiência de professores, os diretores respondentes apresentaram, de forma geral, uma visão positiva sobre a efetividade do trabalho dos POEIS:

**Tabela 3**

**Diretores: percepção sobre o trabalho do POEI para a implementação do PSPI**

Nesta unidade escolar, o trabalho do POEI:	<b>Concordância Positiva</b>	
	Concordo	Concordo Plenamente
Tem sido fundamental para a implementação do Programa São Paulo Integral. (P 18.1)	38,5%	50,0%
Tem auxiliado a implementação do Programa São Paulo Integral. (P 18.2)	42,3%	50%

Fonte: Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

Em relação aos motivos que poderiam dificultar o trabalho dos POEIS, entre aqueles apontados pelo instrumento, 57,7% dos diretores concordam sobre a falta de tempo para realizar suas funções; 42,3% dos diretores concordam sobre as dificuldades de interação com outros profissionais da escola; 50% dos diretores concordam sobre a falta de orientação da SME; 42,3% dos diretores concordam sobre a falta de orientação da DRE; 38,5% dos diretores concordam sobre a falta de avaliação e monitoramento do trabalho; 57,7% dos diretores concordam sobre a deficiência nas redes de proteção aos direitos da criança no território. Ainda, 30,8% dos diretores reportaram que não houve dificuldades na implementação do Programa por parte do POEI<sup>3</sup>.

Assim, desta primeira análise descritiva dos dados, podemos concluir que, após pelo menos 4 anos de implementação do PSPI, os diretores das escolas aderentes respondentes ao questionário: ainda apresentam uma visão positiva sobre os propósitos do programa; relatam percepções preocupantes sobre a insuficiência de recursos humanos (professores), corroborando os achados das análises realizadas com os dados da Prova Brasil; têm, em geral, uma visão positiva sobre o papel do POEI para a implementação do PSPI; uma parcela significativa dos respondentes concordam com alguns dos fatores apresentados dificultaram o trabalho do POEI, especialmente a falta de orientação por parte da SME e a deficiência na rede de proteção aos direitos das crianças.

A seguir, passamos à análise das respostas dos 34 POEIS e dos 131 professores respondentes ao questionário. No que se refere à sua percepção sobre a suficiência/insuficiência de recursos humanos na escola, percebemos uma proximidade entre os respondentes:

---

<sup>3</sup> Os resultados aqui apresentados referem-se ao bloco de itens da questão 19 do questionário do diretor, cujas respostas são expressas em escala de concordância.

**Tabela 4**

**POEIS e Professores: percepção a adequação de recursos humanos após o PSPI**

	<b>POEIS</b>	<b>Professores</b>
<b>Esta escola recebeu mais professores para a adequação do trabalho.</b>	35,3% 12	37,4% 49
<b>Esta escola manteve o mesmo número de professores, mas com carga horária ampliada.</b>	47,1% 16	37,4% 49
<b>Esta escola manteve o mesmo número de professores com a mesma carga horária.</b>	8,8% 3	9,9% 13
<b>Não se aplica</b>	8,8% 3	15,3% 20
<b>Total</b>	100% 34	100% 131

Fonte: Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

Percebe-se que uma boa parte dos POEIS e dos professores relata que a escola manteve o mesmo o número de docentes, ainda que, em uma parcela delas, a carga horária destes profissionais tenha sido ampliada. Contudo, aprofundando esta reflexão, em resposta a outro item do questionário, 47,1% (16) dos POEIS e 29% (38) dos professores reportam que, considerando as alterações curriculares e metodológicas a partir da implementação do PSPI, a quantidade de professores do Ensino Fundamental de sua escola é insuficiente (há falta de professores para turmas/atividades).

Em relação ao vínculo desses profissionais com a escola, os dados levantados apontam para uma possível fragilidade na estabilidade profissional docente nestas unidades escolares. Em resposta à questão sobre a carga horária em que o POEI atuou no PSPI (entre 2016 e 2019), temos que apenas 14,7 % (5 respondentes) esteve atuante como POEI desde a implementação do Programa. Ainda que consideremos que estes dados acompanham a fase de expansão desta implementação, torna-se importante verificar, a partir desta informação, os encaminhamentos do programa para a formação e adaptação dos profissionais que assumiram o cargo durante o processo.

Porém, o que mais chama a atenção na análise dos dados é a alta rotatividade de POEIS e Professores nas escolas participantes da pesquisa. Os dados apresentados na tabela a seguir resumam estas informações:

**Tabela 5**

**POEIS e Professores: estabilidade**

	<b>POEIS</b>	<b>Professores</b>
<b>Estável</b>	64,7% 22	61,8% 81
<b>Instável</b>	32,3% 11	36,7% 48
<b>Total*</b>	100% 33	100% 129

\* Foram desconsiderados os *missings*.

**Fonte:** Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

Os dados acima se referem às questões 11 (POEI) e 9 (Professores) que indagava: Quantas vezes você mudou de escola, a partir de 2016 (ano de instituição do Programa São Paulo Integral)? As respostas foram organizadas em faixas, de forma que a categoria "estável" corresponde aos professores que não mudaram de escola desde 2016 e a categoria "instável" corresponde aos professores que relataram pelo menos 1 mudança a partir de 2016. Nota-se que boa parte dos profissionais (acima de 30%), tanto dos POEIS quanto dos professores, mudaram de escola pelo menos 1 vez entre 2016 e 2019, configurando um grau importante de rotatividade docente nestas escolas. Para além dos problemas consequentes desta rotatividade (discutidos em outra dimensão deste projeto), destaco aqui seus reflexos para a análise da insuficiência de recursos humanos. A solicitação de transferência/remanejamento do professor abre uma vacância na escola que, dependendo do tempo do processo de substituição deste profissional, pode refletir no desenvolvimento do programa e na percepção de seus atores sobre a suficiência/insuficiência de recursos humanos.

Porém, quando analisamos os dados considerando a categorização das escolas em relação ao seu grau de vulnerabilidade, a informação se torna mais preocupante. Ainda mais quando trazemos outras variáveis para ampliar a reflexão:

## Quadro 1

### Características dos POEIS X Vulnerabilidades das Escolas

	<b>Escolas não Vulneráveis</b>	<b>Escolas Vulneráveis</b>
<b>Estabilidade</b> POEIS que nunca trocaram de escola (N = 21)	14 66,7%	7 33,3%
<b>Experiência</b> POEIS com mais de 10 anos na carreira docente (N = 19)	15 78,9%	4 21,1%
<b>Grau de instrução</b> POEIS com Pós-graduação (N = 23)	15 65,2%	8 34,8%

Fonte: Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

Nota-se que, entre as escolas que implementaram o PSPI, aquelas consideradas “não vulneráveis” são as que possuem os POEIS mais estáveis, mais bem formados e mais experientes.

Ainda que a rotatividade não seja o foco desta dimensão, ressalta-se a relação desta com a percepção dos agentes sobre a insuficiência de recursos humanos nas unidades escolares. Contudo, este aspecto não pode aprofundado a partir dos dados levantados, mas a discussão pode ser ampliada em futuras incursões qualitativas.

#### 2.2.3 C - Tratamento e análise dos dados - Inferências

A partir dos dados levantados, propus alguns estudos inferenciais exploratórios. O questionário eletrônico alcançou as respostas de 26 Diretores, 131 Professores e 34 POEIS (como citado anteriormente). Para procurar compreender alguns aspectos relacionados à insuficiência de recursos humanos nas escolas analisadas, elaborei alguns índices que são apresentados a seguir. Os dados foram agrupados por escolas (no caso dos Professores e POEIS) mas, considerando a limitação da amostra, não foi possível efetuar uma análise estatisticamente significativa a partir da unidade “escola” associada a outras variáveis, uma vez que somente 11 unidades possuíam retorno dos três tipos de respondentes (Diretores, professores e POEIS). Assim, os índices serão analisados em sua distribuição entre os respondentes, destacando sua validade para aplicação em outras pesquisas. Em seguida, uma análise descritiva sobre eles é apresentada no que se refere à sua distribuição entre as escolas consideradas “vulneráveis” e “não vulneráveis”.

Os três índices criados se referem à percepção dos agentes envolvidos (diretores, POEIS e Professores) sobre o PSPI e reuniu os itens referentes a este tema. As variáveis foram sintetizadas nos índices que nomeei: *Índice de Percepção do Diretor sobre o PSPI*, *Índice de Percepção Positiva do POEI sobre o PSPI* e *Índice de Percepção Positiva do Professor sobre*

o PSPI. As tabelas que se seguem apresentam as cargas fatoriais das variáveis, bem como os valores de KMO e Alpha de Cronbach indicando a validade e confiabilidade dos índices.

**Tabela 6**

**Índice de Percepção do Diretor sobre o PSPI**

	<b>Cargas Fatoriais</b>
12.6 Deve melhorar o nível de aprendizagem dos alunos.	,775
13.5 Qualificar tempos de permanência dos estudantes na escola promovendo experiências pedagógicas diferenciadas que enriquecem o processo formativo dos estudantes.	,655
13.8 Contribuir para elevar o nível de aprendizagem das crianças.	,616
<b>KMO</b>	<b>557</b>
<b>Alpha de Cronbach</b>	<b>,743</b>

Fonte: Elaboração própria. Método de extração: Análise do Componente principal

**Tabela 7**

**Índice de Percepção Positiva do POEI sobre o PSPI**

	<b>Cargas Fatoriais</b>
Porque gosto muito do Projeto-Pedagógico desse Programa.	,865
Pela disponibilidade de recursos pedagógicos que o Programa propicia (materiais didáticos, jogos, etc.).	,721
Porque esse Programa fortalece o apoio pedagógico da equipe gestora.	,872
Porque esse Programa faz com que a comunidade local valorize mais o trabalho dos professores.	,898
Pelo bom relacionamento que esse Programa propicia entre os profissionais da escola.	,851
<b>KMO</b>	<b>,778</b>
<b>Alpha de Cronbach</b>	<b>,866</b>

Fonte: Elaboração própria. Método de extração: Análise do Componente principal

**Tabela 8****Índice de Percepção Positiva dos Professores sobre o PSPI**

	<b>Cargas Fatoriais</b>
Já que gosto muito do projeto pedagógico desse programa.	,852
Porque ele amplia a jornada para o docente permitindo o cumprimento da carga horária na mesma unidade educacional.	,780
Pela disponibilidade de recursos pedagógicos que o Programa propicia (materiais didáticos, jogos, etc.).	,824
Porque esse programa fortalece o apoio pedagógico aos professores.	,897
Porque esse programa faz com que a comunidade local valorize mais o trabalho dos professores.	,830
Pelo bom relacionamento que esse programa propicia entre os profissionais da escola.	,841
<b>KMO</b>	<b>,889</b>
<b>Alpha de Cronbach</b>	<b>,914</b>

**Fonte:** Elaboração própria. Método de extração: Análise do Componente principal

As cargas fatoriais dos itens que compõem cada índice (acima de 0.6) atestam a validade de seu pertencimento aos indicadores sintéticos criados. Os valores de KMO e de Alpha de Cronbach atestam a validade e credibilidade da medida criada para sintetizar o construto desejado. Assim, considera-se que os índices são adequados para medir o que se pretendia medir. Os índices foram agregados por escola e, então, iniciamos um estudo inferencial, a partir dos cruzamentos entre os índices criados e outras variáveis. Porém, a limitação da amostra não nos possibilitou completar as análises (construindo modelos estatísticos hierárquicos). Contudo, vale a pena considerar, na tabela a seguir, a análise descritiva da distribuição dos valores médios dos índices entre as escolas vulneráveis e não vulneráveis da amostra:

**Tabela 9****Descritivas dos Índices Criados X Vulnerabilidade das escolas**

	Mínimo		Máximo		Média	
	Não Vulneráveis	Vulneráveis	Não Vulneráveis	Vulneráveis	Não Vulneráveis	Vulneráveis
Índice de Percepção do Diretor sobre o PSPI	0,00	0,37	1,00	1,00	0,76	0,86
Índice de Percepção Positiva dos POEIs sobre o PSPI	0,33	0,00	1,00	1,00	0,69	0,76
Índice de Percepção Positiva dos Professores sobre o PSPI	0,00	0,00	1,00	1,00	0,61	0,62

\*Obs: os escores foram padronizados para a escala 0 – 1.

**Fonte:** Elaboração própria. Questionários PSPI 2019.

O resultado deste tratamento estatístico destaca a percepção positiva de todos os agentes implementadores do Programa (diretores, professores e POEIS) sobre o programa, sendo que nas escolas situadas nos territórios vulneráveis, a avaliação positiva é ainda maior.

#### 2.2.4 Principais desafios e potencialidades do Programa e Sugestões de Aprimoramento

Ainda que não sejam conclusivas, as análises aqui reportadas apontam para um desafio na implementação do Programa analisado no que se refere à esta dimensão: suficiência de recursos humanos. Em se tratando de uma proposta que prevê a ampliação da jornada escolar com consequente ampliação da oferta de disciplinas e atividades curriculares, a efetivação e presença de professores para este atendimento é essencial. Há ainda que se considerar que as consequências da falta ou do absenteísmo docente em uma escola que atende em turno integral são mais complexas, dada a organização de sua matriz curricular. Os dados analisados apontam, inicialmente, para o aumento da porcentagem de diretores que percebem a insuficiência de recursos humanos nas escolas que implementaram o PSPI (em comparação às demais escolas da mesma rede). Ainda, este indicador é mais preocupante nas escolas que implementaram o PSPI e estão localizadas em regiões de maior vulnerabilidade social.

Como principal potencialidade do PSPI, destaco a percepção positiva dos agentes (diretores, professores e POEIS) sobre o programa. O indicador criado a partir dos questionários eletrônicos apresentou uma média positiva para todos os grupos de respondentes. Ainda, as

médias deste indicador foram maiores nas escolas que adotaram o PSPI localizadas em regiões de maior vulnerabilidade. Assim, podemos considerar que os profissionais responsáveis pela implementação do Programa tendem a ter uma percepção mais positiva sobre sua efetividade em contextos vulneráveis. Este achado aponta para uma receptividade ao programa, informação importante para pensar a continuidade e ampliação do mesmo.

A discussão aqui iniciada, a partir dos dados disponibilizados pelo INEP e dos dados coletados pelo *survey* especialmente desenvolvido para esta pesquisa, pretende trazer insumos tanto para o aprimoramento da implementação do PSPI quanto para a discussão de outras iniciativas de ampliação da jornada da jornada/tempo escolar. A partir destas análises, apresento, como sugestões para a continuidade/ampliação do Programa:

- Iniciativas de avaliação e valorização profissional dos POEIS, favorecendo o seu comprometimento com a unidade atendida e evitando a rotatividade/abandono;
- Avaliação sistemática, junto aos diretores escolares das unidades que implementaram o PSPI, das demandas do Programa e da efetividade da equipe envolvida no cumprimento das mesmas;
- Planejamento de reuniões internas nas unidades escolares, envolvendo POEIS, Professores e equipe de gestão para a integração do trabalho desenvolvido na escola e para a construção de relações mais coesas entre os profissionais. (O sentimento de pertencimento e de trabalho em equipe são fatores fundamentais para a decisão dos professores em continuarem trabalhando naquela escola).

### 2.2.5 Referências Bibliográficas

ALVES, M. T. G.; FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (Orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BRANCO, V. Desafios para a implantação da Educação Integral: análise das experiências desenvolvidas na região sul do Brasil. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 45, p. 111-123, jul./set. 2012.

CARRASQUEIRA, K. **Fatores associados ao abandono e à mobilidade docente na rede municipal do Rio de Janeiro**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018.

CUNHA, M. B. **Rotatividade docente na rede municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2015, 172 p.

KLEBIS, A e ALANA, A. Educação Integral: os desafios do Programa Mais Educação e Cidadescola-Presidente Prudente. **EDUCERE**, XII Congresso Nacional de Educação. Curitiba, 2015.

MALTA, V. D. **Absenteísmo docente no ensino público: um modelo de influências e correlações com o desempenho discente**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Mestrado e Doutorado em Administração da Faculdade de Ciências Empresariais da Universidade FUMEC. Belo Horizonte, 2014.

MAY, H.; SUPOVITZ, J. - The Scope of Principal Efforts to Improve Instruction. **Educational Administration Quarterly**, v. 47 n.2, p. 332-352, 2011.

PAES DE CARVALHO, C.; OLIVEIRA, A.C.P.; LIMA, M. F. M. Avaliações externas: tensões e desafios para a gestão escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 25, n. 59, p. 50-76, set./dez. 2014.

PAUL, Jean-Jacques; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. Qualidade docente e eficácia escolar. **Tempo Social**, São Paulo, v. 20, n. 1, 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>> Acesso em 01 jun. 2010.

PETRONILHO, A. Educação. 83% das escolas têm falta de funcionários. **Jornal I**. 08/03/2019.

PRICE, H. Principal-Teacher Interactions: How Affective Relationships Shape Principal and Teacher Attitudes. **Educational Administration Quarterly**, v. 48 n.1, p. 39-85, 2012.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (Orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SCANLAN, M. A learning architecture: how school leaders can design for learning social justice. **Educational Administration Quarterly**, Online first, p. 1-44, 2012.

SHEN, J.; LESLIE, J.; SPYBROOK, J.; MA, X. Are Principal Background and School Processes Related to Teacher Job Satisfaction? A Multilevel Study Using Schools and Staffing Survey 2003-04. **American Educational Research Journal**, v. 49, n. 2, p. 200-230, 2012.

SANTOS, S. L. O que se fazer mediante ao absenteísmo docente? – Análise sobre orientações da Secretária Municipal de Educação de São Paulo no período de 2004/2005. In: **II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**, ANPAE, 2011.

SOMECH, A. Participative Decision Making in Schools: A Mediating-Moderating Analytical Framework for Understanding School and Teacher Outcomes. **Educational Administration Quarterly**, v. 46, n.2, p. 174-209, 2010.

### **3 Dimensão 7: Investigação da situação da rotatividade docente em escolas que aderiram ao Programa São Paulo Integral (PSPI), escolas situadas em regiões de vulnerabilidade social e demais escolas da rede.**

Dr. Romualdo Portela de Oliveira (CENPEC)

Dra. Pâmela Felix Freitas (CENPEC)

Dra. Anna Helena Altenfelder (CENPEC)

O objetivo específico desta dimensão é analisar comparativamente a rotatividade docente em três fases: escolas da rede situadas ou não em territórios vulneráveis; unidades que aderiram ou não ao PSPI; e escolas que continuaram ou que descontinuaram sua participação do Programa, buscando observar tendências ou padrões no comportamento dos resultados.

Esse relatório apresenta indicadores de retenção e rotatividade docente, no ano de 2017, para as Escolas Municipais de Ensino Fundamental (Emef) que participaram do Programa São Paulo Integral (PSPI).

A estrutura do relatório está organizada em três etapas:

- A adesão e continuidade das escolas no PSPI;
- O grau de vulnerabilidade da região em que as escolas estão situadas;
- Os indicadores de rotatividade e retenção.

Este estudo trabalhou com o universo de 470 escolas, entre escolas que aderiram ou não ao programa. Foram consideradas como participantes do programa as escolas que aderiram ao Programa no período de 2015 a 2017 e que responderam a Prova Brasil em 2015 e 2017<sup>4</sup>.

Para o desenvolvimento dos indicadores de rotatividade e retenção docente utilizou-se a metodologia de Pereira Júnior e Oliveira (2016). Esta metodologia propõe medidas que permitem conhecer esses fenômenos bastante recorrentes nos estabelecimentos de ensino. Os autores conceituam rotatividade docente como o giro de professores em estabelecimentos escolares, o que a literatura internacional também chama de *turnover*. As razões para as mudanças de escolas podem ser diversas, o que se procurou investigar qualitativamente por meio de questionários aplicados aos professores.

---

<sup>4</sup> A seleção das escolas a partir da Prova Brasil foi feita para permitir a comparação com os demais indicadores da pesquisa.

O universo do estudo é composto pelas Escolas Municipais de Ensino Fundamental (Emef) que participaram do programa (N=109) em pelo menos um ano, no período de 2016 a 2018<sup>5</sup>. Como grupo de comparação utilizou-se as demais escolas da rede municipal do município de São Paulo (N=361). No total foram analisados os indicadores de 470 escolas.

O indicador utiliza dados de entrada, saída, total de professores no período analisado e total de professores no período anterior, a partir dos microdados dos Censos Escolares de 2016 e 2017<sup>6</sup>.

Assim, a **taxa de rotatividade** docente é calculada como a razão  $TRO_{2017} = \frac{E+S}{N_{2016}+N_{2017}}$ , onde *E* corresponde aos docentes que entraram na escola no ano 2017, *S* aos docentes que saíram da escola em 2017, *N*<sub>2016</sub> ao total de docentes em 2016 e *N*<sub>2017</sub> ao total de docentes em 2017.

A **taxa de retenção** docente, para o ano de 2017, é calculada como a razão:  $TRE_{2017} = \frac{P}{N_{2016}}$ , onde *P* corresponde ao número de docentes que permaneceram na escola 2017 em comparação a 2016 e *N*<sub>2016</sub> corresponde ao número de docentes da escola em 2016.

Os valores desses indicadores podem variar entre zero e um. O indicador de rotatividade de professores apresenta polaridade negativa, ou seja, quanto menor, melhor. A situação ideal é, portanto, uma taxa de rotatividade igual a zero. Já o indicador de retenção de professores apresenta polaridade positiva, ou seja, quanto maior, melhor. A situação ideal é, portanto, uma taxa de retenção igual a um. Os indicadores de rotatividade e de retenção docente das Escolas Municipais de Ensino Fundamental (Emef), para o ano de 2017, são apresentados na Tabela 1.

---

<sup>5</sup> Este recorte foi determinado de acordo com a disponibilidade dos dados da Secretaria Municipal de Educação (SME).

<sup>6</sup> Neste estudo não foram utilizados dados de 2018, pois não havia a identificação do docente na base deste ano, o que impossibilitou a comparação com o ano anterior (2017).

**Tabela 1**

**Estatísticas descritivas das taxas de rotatividade e de retenção docentes, segundo a participação no PSPI. 2017**

<b>Participação no programa</b>		<b>Taxa de Rotatividade</b>	<b>Taxa de Retenção</b>
Nenhum ano no programa (N=361)	Escolas	361	361
	Média	0,28	0,71
	Desvio padrão	0,10	0,10
	Mínimo	0,08	0,22
	1º quartil	0,22	0,66
	Mediana	0,27	0,72
	3º quartil	0,33	0,78
	Máximo	0,76	0,96
Três anos no programa (N=92)	Escolas	92	92
	Média	0,30	0,69
	Desvio padrão	0,10	0,11
	Mínimo	0,15	0,17
	1º quartil	0,25	0,64
	Mediana	0,28	0,70
	3º quartil	0,35	0,76
	Máximo	0,74	0,88
Dois anos no programa (N=4)	Escolas	4	4
	Média	0,46	0,74
	Desvio padrão	0,37	0,07
	Mínimo	0,22	0,67
	1º quartil	0,23	0,67
	Mediana	0,30	0,78
	3º quartil	0,68	0,79
	Máximo	1,00	0,79
Um ano no programa (N=13)	Escolas	13	13
	Média	0,31	0,68
	Desvio padrão	0,07	0,09
	Mínimo	0,17	0,50
	1º quartil	0,25	0,60
	Mediana	0,30	0,70
	3º quartil	0,38	0,75
	Máximo	0,42	0,83
Total (N=470)	Escolas	470	470
	Média	0,29	0,71
	Desvio padrão	0,10	0,10
	Mínimo	0,08	0,17
	1º quartil	0,22	0,66
	Mediana	0,28	0,72
	3º quartil	0,33	0,78
	Máximo	1,00	0,96

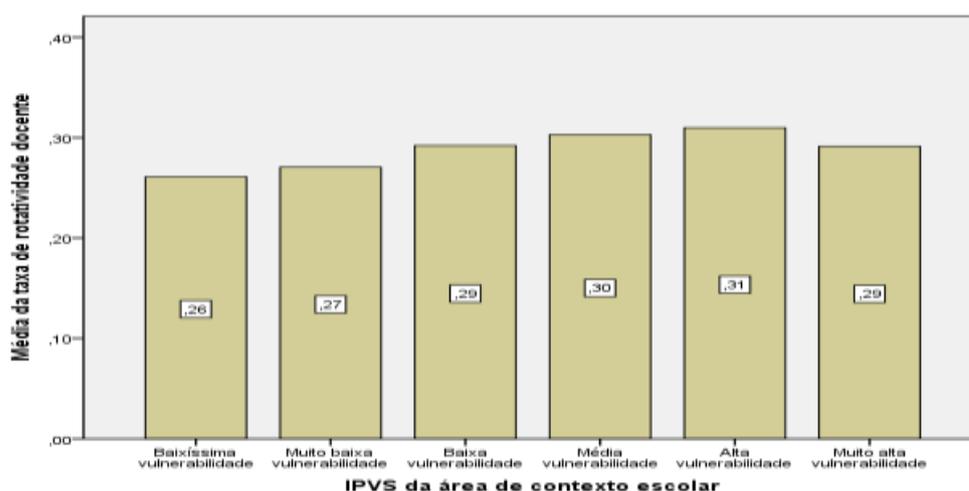
**Fonte:** Pesquisa Unesco. Censo Escolar, 2016 e 2017.

Os dados revelam que a taxa média de **rotatividade** docente em 2017 das escolas municipais analisadas foi de 0,29. Valor menor do que o observado para o total dos docentes de Educação Básica do Estado de São Paulo nesse período (0,38)<sup>7</sup>. A taxa média de rotatividade docente das escolas da rede municipal analisadas também é menor do que a obtida por Pereira Junior e Oliveira (2016) para o Brasil no ano de 2013 (0,54). Das escolas municipais 25% apresentam taxas de rotatividade docente inferior a 0,22 e mais da metade tem taxa de rotatividade superior a 0,28.

Não há diferença significativa entre o indicador de rotatividade de escolas que aderiram e unidades que não aderiram ao PSPI. As escolas que continuaram no Programa por três anos apresentam valores similares aos observados para as escolas que nunca participaram: 0,30 contra 0,28. Escolas com continuidade no PSPI apresentam taxa de rotatividade um pouco menores. As 92 escolas que permaneceram no programa durante três anos apresentam taxa média de rotatividade docente ligeiramente inferior a das 13 escolas que permaneceram apenas um ano no programa: 0,30 contra 0,31. Essa diferença aumenta para as cinco escolas que entraram no programa em 2018 – 0,30 contra 0,35. A localização da escola se mostrou como um fator associado à rotatividade docente. Nas escolas situadas em áreas de baixíssima vulnerabilidade social a média de rotatividade docente na escola é de 0,26 enquanto que nas áreas de muito alta vulnerabilidade social (aglomerados subnormais) a média é de 0,29.

### Gráfico 1

**Média da taxa de retenção docente, segundo IPVS 2010**



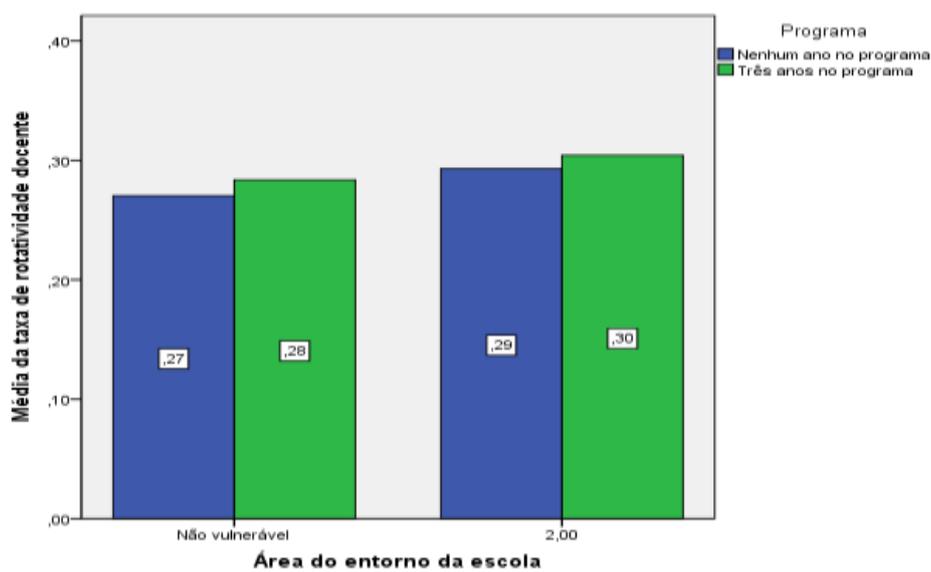
**Fonte:** Elaboração própria. Secretaria Municipal da Educação de São Paulo. Fundação Seade – IPVS, 2010.

<sup>7</sup> Nesse cálculo estão incluídos todos os docentes de Educação Básica do Estado de São Paulo independentemente da dependência administrativa da escola.

Do mesmo modo, unidades escolares situadas em regiões não vulneráveis têm taxas de rotatividade 0,2 pontos inferiores, tenha a escola aderido (0,28 contra 0,30) ou não (0,27 contra 0,29) o PSPI, como indica o Gráfico 2.

## Gráfico 2

### Média da taxa de rotatividade docente por condição de vulnerabilidade social do entorno da escola



**Fonte:** Elaboração própria Secretaria Municipal da Educação de São Paulo. Fundação Seade – IPVS, 2010.

Já a taxa de média de **retenção** docente em 2017 das escolas municipais analisadas foi de 0,71, ou seja, 71% dos docentes que estavam na escola em 2016 permaneceram em 2017. Valor maior do que o observado para o total dos docentes de Educação Básica do Estado de São Paulo nesse período (0,64)<sup>8</sup>. A taxa da rede municipal também é maior do Brasil no ano de 2013 (0,53), obtida por Pereira Junior e Oliveira (2016). Das escolas municipais 25% apresentam taxas de retenção docente inferior a 0,66 e mais da metade tem taxa de retenção superior a 0,72, conforme a Tabela 1.

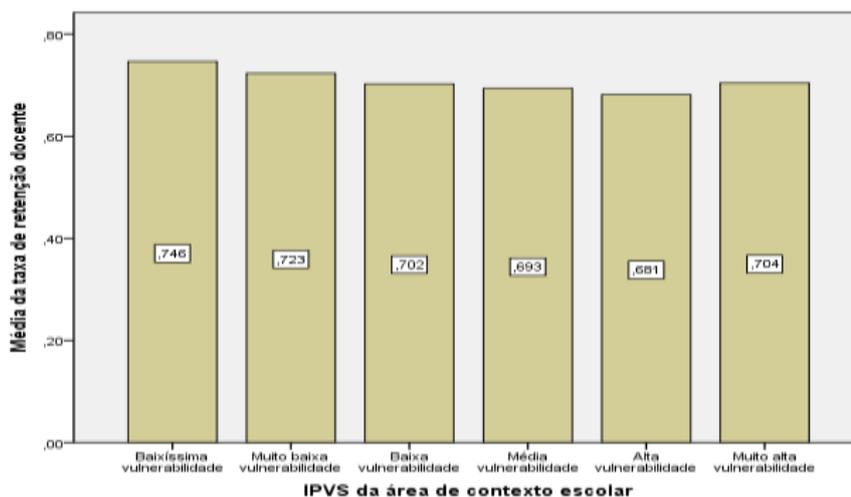
Os indicadores de retenção e de rotatividade são semelhantes entre escolas que aderiram ou não ao PSPI. Observa-se, na Tabela 1, que a continuidade no Programa ao longo de três anos não altera significativamente os resultados em relação às escolas que nunca participaram do programa: 0,69 contra 0,71. Do mesmo modo, as escolas que permaneceram no programa por três anos apresentaram taxa média de retenção docente ligeiramente maior do que as escolas que permaneceram apenas um ano no PSPI: 0,69 contra 0,68. A retenção docente se mostrou

<sup>8</sup> Nesse cálculo estão incluídos todos os docentes de Educação Básica do Estado de São Paulo independentemente da dependência administrativa da escola.

associada à localização da escola. Nas unidades localizadas em áreas de baixíssima vulnerabilidade social a média de retenção docente na escola é de 75% enquanto que nas áreas de muito alta vulnerabilidade social (aglomerados subnormais) a média é de 70%, como se identifica no Gráfico 3.

### Gráfico 3

Média da taxa de retenção docente, segundo IPVS 2010

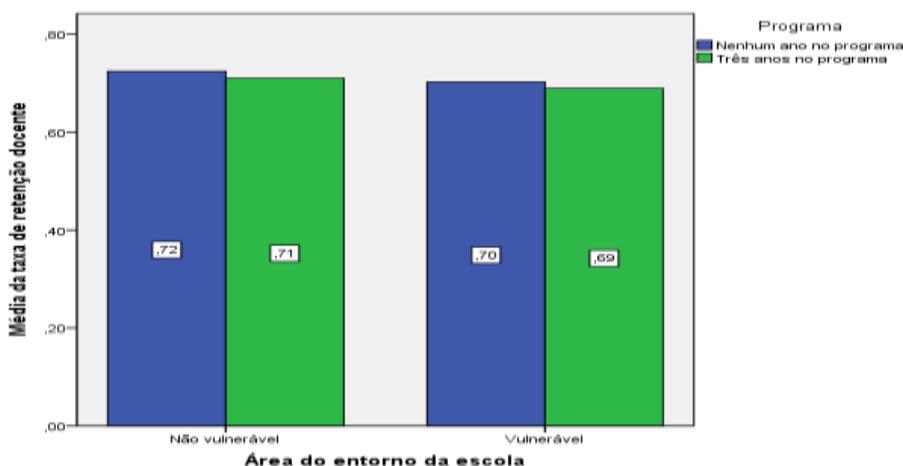


Fonte: Elaboração própria Secretaria Municipal da Educação de São Paulo. Fundação Seade – IPVS, 2010.

Do mesmo modo, unidades escolares situadas em regiões não vulneráveis têm taxas de retenção 0,2 pontos superiores, quer tenha a escola aderido (0,71 contra 0,69) ou não (0,72 contra 0,70) o PSPI, como indica o Gráfico 4.

### Gráfico 4

Média da taxa de retenção docente por condição de vulnerabilidade social do entorno da escola



Fonte: Elaboração própria Secretaria Municipal da Educação de São Paulo. Fundação Seade – IPVS, 2010.

### *3.1.1 Considerações Finais*

Os resultados apresentados mostram que as taxas de rotatividade e retenção docente na rede municipal de ensino de São Paulo apresentam melhores resultados e menor variabilidade quando comparadas ao conjunto dos docentes do Ensino Básico do Estado de São Paulo e do Brasil (Pereira Junior e Oliveira, 2016).

Observa-se também que as condições socioeconômicas da população residente no entorno da escola, que constitui uma grande parte da sua clientela, é um fator importante para explicar a permanência do docente na escola, diferentemente da condição de continuidade ou não no Programa, pois os indicadores de retenção e de rotatividade são semelhantes entre escolas que aderem ou não ao PSPI. Também não se observa grandes alterações quando se comparam as escolas que participam do PSPI e as demais escolas de ensino fundamental da rede que não estão no Programa.

Uma questão importante a ser considerada na análise desse resultado está no próprio método de cálculo dos indicadores. Eles são calculados por escola, ou seja, para o conjunto dos docentes em atividade na escola no período considerado, no entanto o programa é aplicado em determinadas turmas na escola. Assim, quando se calculam as taxas de retenção e rotatividade docente na escola consideram-se todos os docentes da escola e não apenas aqueles associados a turmas do programa.

A partir da metodologia expressa em Pereira Junior e Oliveira (2016), elaboramos indicadores de rotatividade e de retenção docente para as escolas da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. Tais indicadores fornecem uma visão sistêmica da capacidade do sistema de educação nacional de garantir a permanência dos docentes nos estabelecimentos de ensino; contextualizar estudos e pesquisas da área da educação; e prover dados para analisar os fatores e causas.

A rotatividade pode ser ocasionada por diversos fatores como: mobilidade interna entre as redes (municipal, estadual, federal, pública e privada) ou mudanças movidas por razões pessoais ou profissionais, na busca de melhorar suas condições de trabalho e ter mais comodidade em relação à redução da distância entre seu local de trabalho e seu endereço de residência. Por isso, paralelamente a esse estudo, foram elaborados questionários para levantar as razões que motivam tanto a sua rotatividade quanto a sua retenção e identificar fatores de (i) seleção e (ii) permanência dos professores nas escolas vinculados ao Programa São Paulo Integral.

### 3.1.2 *Referências Bibliográficas*

PEREIRA JUNIOR, E. A; OLIVEIRA, D. A. **Indicadores de retenção e rotatividade dos docentes da educação básica.** *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 46, n. 160, p. 312-332, Jun. 2016

#### 4 Considerações Finais

Dra. Vanda Mendes Ribeiro

Dr. Alessandro do Nascimento Santos

As condições de implementação do PSPI foram analisadas sob duas perspectivas: 1) por meio de respostas de professores e diretores a itens relacionadas com essa temática presentes nos questionários associados à Prova Brasil nos anos de 2015 e 2017; 2) e pelas respostas de agentes implementadores do PSPI aos questionários eletrônicos elaborados no âmbito desta pesquisa.

A análise de itens dos questionários da Prova Brasil permitiu identificar algumas tendências, comparando grupos de escolas: que aderiram ou não ao PSPI e escolas situadas ou não em territórios vulneráveis. Esses dados possibilitam afirmar que os diretores consideram que há falta de livros e essa situação não se altera muito para os diferentes grupos de escolas em questão e, tampouco, considerando os anos 2015 e 2017. Portanto, o PSPI não incidiu sobre o problema. Vale ressaltar que essa manifestação dos diretores de escola não faz referência à quantidade de livros disponível na Escola, mas sim aos prazos e fluxos de entrega frente às necessidades impostas pelo calendário escolar. Outras pesquisas podem verificar se essa resposta se refere aos programas federais de distribuição de livros (o Programa Nacional do Livro Didático - PNLD e o Programa Nacional de Biblioteca Escolar - PNBE) ou aos materiais enviados pela Secretaria Municipal de Educação.

A falta de **recursos financeiros** foi apontada pelos diretores, na Prova Brasil, como um problema, em 2015, e com maior prevalência entre os diretores das escolas que decidiram aderir ao Programa São Paulo Integral. Essa percepção é ainda maior entre aqueles que estão em escolas de contextos de maior vulnerabilidade social. Pode-se indagar se a percepção de falta de recursos financeiros não teria funcionado como um incentivo para que os diretores aderissem ao PSPI, uma vez que, com ele, recursos adicionais poderiam ser acessados. Entre 2015 e 2017, houve aumento no percentual de diretores que consideram esse fator como um problema para a escola. Em todos os tipos de escolas selecionados para a análise, houve um aumento de cerca de 30% para 50% de gestores que indicaram problemas com a indisponibilidade ou insuficiência de recursos financeiros. Estes dados apontam para a hipótese de que talvez seja necessário se repensar a distribuição desse tipo de recurso, visando atender as demandas das escolas que estão implementando o PSPI.

Entre 2015 e 2017, os dados da Prova Brasil sinalizam crescimento do percentual de diretores que indicaram falta de **recursos pedagógicos** nas escolas que aderiram ao programa e encontram-se em territórios vulneráveis: nessas escolas passou-se de patamares próximos de 15%, para níveis próximos de 30%, o que leva à hipótese de que o PSPI possa ter colocado os diretores face a novas demandas por recursos pedagógicos, cuja quantidade existente passou a ser insuficiente.

No ano de 2015, os diretores também avaliaram que a interação da escola com a comunidade do entorno era relativamente fraca, sobretudo entre as escolas que não aderiram ao PSPI. Considerando esse dado, surgiu a hipótese de que escolas que têm uma boa articulação com a comunidade podem ter mais propensão ao Programa.

Duas outras variações entre 2015 e 2017 merecem atenção: 1) nas escolas que aderiram ao PSPI, a avaliação positiva dos diretores para os itens suficiência, **qualidade da alimentação e espaço para cozinhar** decresceu de um patamar de 80% ou mais para cerca de 70% ou mais. Em escolas que aderiram e estão em território vulnerável foi onde houve maior variação e ela ocorreu para o item qualidade da alimentação: em 2017 menos de 70% dos diretores dessas escolas fizeram avaliação positiva contra mais de 80% em 2015. 2) em 2017, o percentual de diretores de escolas que aderiram ao Programa, estão em contextos vulneráveis e disseram que **faltavam recursos pedagógicos** aumentou de cerca de 15% para 30%. Embora essas variações não sejam grandes, da ordem de 10%, são relevantes porque envolvem escolas que aderiram ao Programa e aquelas de contexto de vulnerabilidade social que, segundo a literatura, precisam de maior apoio para a implementação das políticas educacionais. A discussão sobre o que pensam os agentes implementadores do PSPI sobre as condições de implementação do PSPI, a ser feita com base nos questionários eletrônicos, talvez deva começar com a informação de que esses agentes são praticamente unânimes em afirmar que **não há escassez de recursos didáticos e pedagógicos** para a implementação do programa, sendo que este panorama é similar em escolas de distintos contextos de vulnerabilidade social.

Todavia, é importante sinalizar algumas divergências entre a percepção de professores e gestores nesse quesito; traço que foi abordado na dimensão que caracterizou o arranjo institucional do Programa (ver Módulo II do relatório final da pesquisa). Os professores enxergam com mais ênfase a questão dos recursos pedagógicos que os diretores de escola: entre 30% e 40% dos professores regentes há uma percepção de que o maior desafio para a implementação do Programa São Paulo Integral é a questão dos recursos pedagógicos. Entre os

Poeis, 40% daqueles que atuam em contextos mais vulneráveis sinalizam a mesma percepção. Conclui-se, pelos dados, que, para Poeis de escolas localizadas em territórios vulneráveis, o espaço físico não é um desafio para a implementação do PSPI, mas os recursos pedagógicos, sim.

Em linhas gerais, um percentual elevado de profissionais indica discordar quando perguntados se os materiais pedagógicos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação são suficientes. Mas há também um percentual elevado de agentes implementadores que dizem o contrário. Cerca da metade dos diretores de escola e dos Poeis respondentes (tanto em escolas localizadas em contextos vulneráveis quanto naquelas localizadas em contextos não vulneráveis) assinalou “discordar” ou “discordar plenamente” dessa afirmação. Ou, seja a outra metade está de acordo que os materiais pedagógicos são insuficientes.

De modo geral, os profissionais que atuam em escolas localizadas em contextos vulneráveis percebem a questão dos recursos pedagógicos como mais desafiadora. O que corrobora os dados apresentados acima, advindos da Fase 1 da Pesquisa.

No que tange a avaliação dos **espaços físicos**, a avaliação dos diretores de escola é muito mais crítica do que aquela apresentada pelos professores. Por exemplo, os espaços se mostram adequados no que tange à limpeza e tamanho para os professores. Em contrapartida, menos de 20% dos diretores apresentam esta mesma percepção. No que diz respeito à necessidade de melhorias/reformas, cerca de 30% dos diretores avaliam que isso seria necessário (percentual não desprezível). Nas escolas localizadas em contextos não vulneráveis, cerca de 40% dos Poeis que responderam à pesquisa sinalizam que a melhoria do espaço físico das unidades contribuiria para o aprimoramento do PSPI.

A **infraestrutura** foi apontada como desafio para a implementação do PSPI por um percentual significativo de agentes implementadores, sobretudo por aqueles situados em contexto de vulnerabilidade social. Os Poeis, profissionais que estão mais diretamente envolvidos na implementação do programa, são aqueles que afirmam esse quesito como desafio com mais ênfase: 50% dos que estão em territórios não vulneráveis e 70% daqueles que se encontram em escolas de territórios vulneráveis. Os percentuais de professores regentes são bastante próximos. Os diretores fazem avaliação menos incisiva. Mesmo assim, 50% daqueles que atuam em escolas de territórios vulneráveis indicam o problema.

Quando questionados sobre a suficiência de recursos para a prática esportiva, a avaliação dos três grupos de profissionais é mais positiva do que quando avaliam a suficiência dos recursos pedagógicos em geral. Há uma variação que merece destaque, os Poéis de escolas situadas em contexto de vulnerabilidade se dividem nessa opinião: metade concorda que é suficiente, a outra metade, não. São indicativos de que recursos pedagógicos importantes para a implementação de territórios do saber podem não estar sendo suficientes, sobretudo nas escolas de territórios vulneráveis.

Os profissionais tendem a reconhecer a existência de equipamentos multimídia em suas escolas para o desenvolvimento do programa e também a qualidade das salas de aula.

Em suma, apesar das divergências de avaliação sobre parte das condições de implementação entre os agentes implementadores em relação a alguns dos quesitos e de que os dados, por vezes, se mostram menos coerentes do que seria esperado, pode-se dizer que, na percepção dos agentes implementadores do PSPI, a infraestrutura é maior desafio para a implementação do PSPI do que os recursos pedagógicos. Entretanto, nas escolas de territórios vulneráveis, pode estar havendo problema de insuficiência de recursos pedagógicos, sobretudo quanto a itens importantes para os territórios do saber, como por exemplo, para as práticas esportivas. Em contrapartida, os espaços para essa prática recebem avaliação bastante positiva. Os dados indicam, porém, que a percepção de insuficiência de recursos pedagógicos não chega a fazer com que os agentes implementadores considerem que estão em situação de escassez.

Essa conclusão pode ser corroborada pela percepção das crianças e familiares, beneficiários do PSPI. A maioria das crianças estão satisfeitas com os meios que o PSPI oferece para que façam suas atividades na escola e isso se mostra por percentuais quase sempre acima de 80% de concordância plena ou quase plena. Porém, cabem duas considerações: 1) dois itens avaliados pelas crianças não superam 80% de aprovação (patamar de avaliação positiva dos demais itens) – segurança no entorno da escola (75%) e qualidade da alimentação (79%), o que exige atenção. 2) entre 10 e 15% das crianças discordam que os recursos com os quais entram em contato na escola para o desenvolvimento de atividades sejam suficientes. O dado pode indicar a existência de escolas que, efetivamente, estejam com insuficiência de recursos pedagógicos, conforme afirmado acima. Dentre os familiares que responderam o questionário, 90% avaliou bem a estrutura física da escola para o programa, condições de segurança e recursos pedagógicos. Entretanto, dentre os 20% que fizeram sugestões, 22% afirmaram ser necessário melhorar os recursos físicos ou pedagógicos.

Em relação à suficiência e adequação dos recursos humanos, com base nos dados da Prova Brasil, observou-se que o problema da falta de professores e do absenteísmo docente se tornou mais perceptível nas escolas após a implementação do Programa São Paulo Integral, sobretudo naquelas localizadas em área vulnerável. Se o PSPI não influenciou a rotatividade docente conforme denota o estudo feito nesta pesquisa, o crescimento da percepção do diretor de ampliação do problema de falta de professores e de absenteísmo docente pode estar relacionado às novas necessidades devidas à ampliação da jornada e à implementação dos territórios do saber, conforme estabelece o PSPI.

As respostas dos diretores que implementam o PSPI aos questionários eletrônicos sobre o assunto confirmam que esses profissionais consideram que os recursos humanos – professores - são insuficientes para a concretização do Programa. E que as escolas localizadas em área vulnerável são mais atingidas pelo problema. POEIS e professores têm percepções semelhantes, indicando convergência de avaliação.

Os dados denotam instabilidade profissional de um número significativo de POEIs e de professores que atuam no Programa, fenômeno de rotatividade docente que pode estar também incidindo sobre a percepção de insuficiência de recursos humanos, devido a vacâncias temporárias de docentes que esses processos de mudanças de professores entre as escolas podem acarretar.

Importante mencionar que, para os diretores, o POEI realiza um trabalho de qualidade. Esse dado se reveste de relevância, uma vez que se trata de agente implementador central do programa. Porém, segundo os diretores, a falta de orientação por parte da SME e a deficiência na rede de proteção aos direitos das crianças dificultam esse trabalho.

Os resultados da pesquisa sobre rotatividade mostram que as taxas de rotatividade e retenção docente são afetadas pelo nível de vulnerabilidade social do entorno da escola. E que o PSPI não interfere neste fenômeno.

Considerando os dados abordados por esta pesquisa, pode-se afirmar, em síntese que, para a implementação do PSPI nos quatro anos analisados por esta pesquisa, os recursos humanos foram insuficientes e esse problema afetou mais os territórios vulneráveis; a questão da infraestrutura é considerada um desafio maior do que a dotação de recursos pedagógicos, embora esse ainda seja uma questão, sobretudo para as escolas que estão em contexto de maior vulnerabilidade social; e que há um problema significativo de instabilidade do agente central

de implementação do PSPI, problema este que parece decorrer do fenômeno da rotatividade docente.