

# **OS PROCESSOS E DINÂMICA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA APRENDIZAGEM - PFA NA REDE ESTADUAL DO ESPÍRITO SANTO: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL À LUZ DA BUROCRACIA EDUCACIONAL**

**HIAGO CÉSAR FRANKLIN**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ

E-mail: hiagocesarfranklin@gmail.com

**ANA CRISTINA PRADO DE OLIVEIRA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ

E-mail: ana.oliveira@unirio.br

## **INTRODUÇÃO DO PROBLEMA**

A educação básica ocupa posição central nas políticas públicas educacionais no Brasil, em particular em um contexto de consolidação do direito social à educação e do fortalecimento dos sistemas de ensino, sejam esses sistemas municipais, estaduais ou federais (Bonamino, Muylaert, 2013; Alves, Soares, Xavier, 2016). Nessa perspectiva, políticas voltadas à recomposição das aprendizagens assumem relevância estratégica diante dos impactos produzidos pela ampliação das disparidades ou das desigualdades educacionais e pelas rupturas nos processos escolares, intensificadas, por exemplo, no período da pandemia de Covid-19 (FMCSV, 2023).

A rede estadual pública de ensino do Espírito Santo se destaca nacionalmente pelos resultados alcançados na etapa do Ensino Médio, patamares evidenciados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). No entanto, tais resultados não eliminam a existência de desigualdades internas de aprendizagem, em particular nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, medidos por avaliações em larga escala. É nesse contexto que se insere o Programa de Fortalecimento da Aprendizagem - PFA, instituído pela Secretaria de Estado da Educação (SEDU) como uma política de intervenção pedagógica voltada à recomposição das aprendizagens de estudantes com baixos níveis de proficiência.



Diante disso, o presente estudo tem como objetivo analisar o desenho normativo e os processos de implementação do PFA na rede estadual do Espírito Santo, buscando compreender como a política estrutura responsabilidades, articulações institucionais e margens de discricionariedade entre os diferentes agentes da burocracia educacional. A análise dialoga com as políticas de educação básica, gestão dos sistemas de ensino e os desafios de governança e implementação no nível escolar.

## DESENVOLVIMENTO

Metodologicamente, o estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa com natureza documental, tendo como principal fonte a portaria 349-R, de 23 de dezembro de 2022, da rede estadual do Espírito Santo. Este documento organizou e instituiu o Programa de Fortalecimento da Aprendizagem – PFA, assim como, a caracterização do público beneficiário (ou público-alvo). A análise documental permitiu examinar tanto os aspectos normativos do PFA quanto a descrição dos sujeitos/agentes envolvidos em sua implementação, suas funções e níveis de atuação, desde o primeiro - ou alto - escalão da SEDU até os agentes da linha de frente nas escolas (Allison; Halperin, 1972).

O documento prevê que a implementação do Programa de Fortalecimento da Aprendizagem - PFA ocorra de forma multinível e compartilhada, mobilizando agentes do primeiro escalão (SEDU), do médio escalão (Superintendências Regionais de Ensino – SRE e Supervisores Escolares Referência) e da linha de frente (diretores escolares, pedagogos, coordenadores do PFA, professores regentes e professores do PFA). Essa configuração institucional aproxima-se das abordagens teóricas sobre implementação de políticas públicas, que ressaltam a importância das interações entre textos e contextos (Batista, Braga e Nogueira, 2026; Pressman, Wildavsky, 1984; Berman, 1978) e o papel ativo e dinâmico dos agentes implementadores (Araújo Filho, 2014; Camargo e Paes de Carvalho, 2019).

No nível central, a SEDU exerce função de formulação, normatização e indução da política, definindo objetivos, instrumentos de monitoramento e metas associadas aos indicadores educacionais (como IDEB e IDEBES). No nível intermediário, as SREs e os Supervisores Escolares Referência desempenham um papel estratégico de mediação e



orientação, assim como, de acompanhamento pedagógico, articulando as diretrizes das diferentes políticas às realidades territoriais e escolares.

No âmbito da escola, o documento destaca a participação do Diretor Escolar, compreendido como um gestor que trabalha na fronteira entre a burocracia de médio escalão e a linha de frente (Gofen, Lotta e Thomazinho, 2026; Gassner e Gofen, 2018). Cabe ao diretor conhecer as normativas do PFA, analisar os resultados das avaliações diagnósticas, coordenar a elaboração do Plano de Intervenção Pedagógica e garantir a integração das ações do programa ao planejamento escolar. Essa posição confere ao diretor uma margem significativa de discricionariedade organizacional, sobretudo na priorização de ações, na alocação de recursos e na articulação entre os diferentes agentes escolares.

Os professores regentes e os professores do PFA constituem a linha de frente da política, sendo responsáveis pela execução direta das ações pedagógicas. Enquanto os professores regentes articulam o currículo regular às estratégias de recomposição, os professores do PFA trabalham de forma focalizada, desenvolvendo aulas de reforço e recuperação com base nos resultados das avaliações diagnósticas e da Avaliação de Monitoramento da Aprendizagem (AMA). Nesse nível, ou seja, no interior das escolas, as ações discricionárias manifestam-se principalmente nas escolhas metodológicas, nas adaptações das estratégias às necessidades dos estudantes atendidos e em como ocorre a gestão do tempo pedagógico.

A análise documental revela, portanto, que o PFA não se configura como uma política de execução linear, mas como um processo dinâmico, permeado por interações, interpretações, negociações e decisões discricionárias que variam conforme o contexto da unidade escolar. Essa constatação empírica dialoga diretamente com os desafios de governança, coordenação e gestão dos sistemas de ensino durante a implementação das políticas educacionais.

## CONCLUSÕES

Os resultados da análise documental indicam que o Programa de Fortalecimento da Aprendizagem, tal como desenhado pela SEDU, estrutura-se como uma política de



recomposição das aprendizagens que depende fortemente da atuação articulada entre diferentes níveis da burocracia educacional. O conteúdo do texto político (portaria) do PFA indica a centralidade da gestão pedagógica no nível escolar e o papel estratégico de diretores e supervisores como mediadores entre a formulação da política e sua execução concreta.

Conclui-se que as margens de discricionariedade identificadas — tanto previstas quanto não previstas no texto normativo — não representam desvios da política, mas elementos constitutivos do seu funcionamento, especialmente em contextos marcados por desigualdades ou disparidades educacionais. Assim, compreender a implementação do PFA exige considerar as interações institucionais, as capacidades dos agentes e as condições contextuais das escolas.

Por fim, o estudo contribui para o debate sobre políticas de educação básica, gestão dos sistemas de ensino e a efetivação da plenitude social do direito à educação, reforçando a importância de análises que articulem desenho normativo, governança e práticas de implementação no cotidiano escolar.

## REFERÊNCIAS

ALVES, M. T.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, São Cristovão, v. 4, n. 7, p. 49-81, jan./jun. 2016.

ALLISON, G.; HALPERIN, M. *Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications*. *World Politics*, v. 24, 1972.

ARAÚJO FILHO, T. P. Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. *Áskesis*, v. 3, n. 1, p. 45-57, 2014.

BATISTA, V. A. A.; BRAGA, D. S.; NOGUEIRA, V. L. Implementação de políticas públicas educacionais de recomposição das aprendizagens: diálogo entre o texto e o contexto. *Perspectivas em Diálogo*, v. 13, n. 34, p. 288-308, 2026.

BERMAN, P. *The study of macro and micro implementation of social policy*. Santa Monica: RAND Corporation, 1978.



BONAMINO, A. MUYLAERT, N. Aspectos da gestão escolar e seus efeitos no desempenho dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental. In: MARTINS, A. M. [et al.] (Orgs.). Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

CAMARGO, F. P.; PAES DE CARVALHO, C. O direito à educação de alunos com deficiência: a gestão da política de educação inclusiva em escolas municipais segundo os agentes implementadores. Revista Brasileira de Educação Especial, Marília, v. 25, n. 4, p. 617-634, out. 2019. <https://doi.org/10.1590/s1413-65382519000400006>.

ESPÍRITO SANTO. Portaria nº. 349-R, de 23 de dezembro de 2022. Institui e organiza o Programa de Fortalecimento da Aprendizagem - PFA para estudantes do 2º ano do ensino fundamental à 3ª série do ensino médio no âmbito das escolas da rede pública estadual do Espírito Santo. Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, 23 dez. 2022.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. O impacto da pandemia e evidências de recomposição das aprendizagens na pré-escola. Relatório de Pesquisa, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/o-impacto-da-pandemia-nodesenvolvimento-infantil-e-evidenciasde-recomposicao-das-aprendizagens/>

GASSNER, D.; GOFEN, A. *Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 551-568, 2018. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy051>

GOFEN, A.; LOTTA, G. S.; THOMAZINHO, G. Gestores de nível de rua: Desvendando um conceito central para análise de implementação de políticas públicas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 31, n. 2, p. e92803, 2026. DOI: 10.12660/cgpc.v31.n2.92803. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/92803>. Acesso em: 27 jan. 2026.

