



**Universidade Federal do Recôncavo da Bahia**

**Centro de Artes, Humanidades e Letras  
Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública**

ANDERSON DE JESUS DA SILVA

**UMA ANÁLISE SOBRE O PAPEL DOS BUROCRATAS DE  
NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA  
NOVO MAIS EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CRUZ DAS  
ALMAS – BA**

Cachoeira  
2019

**ANDERSON DE JESUS DA SILVA**

**UMA ANÁLISE SOBRE O PAPEL DOS BUROCRATAS DE  
NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA  
NOVO MAIS EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CRUZ DAS  
ALMAS – BA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas

Cachoeira  
2019

**ANDERSON DE JESUS DA SILVA**

**Uma análise sobre o papel dos burocratas de nível de rua na implementação do Programa Novo Mais Educação no município de Cruz das Almas-BA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Aprovado em 27 de fevereiro de 2019.



**Siéla Barreto Brito**

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia



**Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro**

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia



**Lys Maria Vinhaes Dantas**

Professora Orientadora  
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

*“Cada pessoa tem direito à igualdade, sempre que a diferença inferioriza e tem direito à diferença toda vez que a igualdade homogeneiza para dar conta da complexidade do mundo contemporâneo. “*  
*Boaventura de Souza Santos*

## **Agradecimentos**

Em algumas situações na vida é de extrema importância poder contar com o apoio e a ajuda de algumas pessoas.

Para a realização deste trabalho de conclusão, graças a Deus pude contar com o apoio de várias pessoas, as quais prestarei, por meio de poucas palavras, os mais sinceros agradecimentos:

Primeiramente agradeço a Deus por sempre ter me dado força, inspiração e por não deixar me abater nos momentos mais difíceis que passei durante o período da graduação.

Quero agradecer aos meus pais pelo apoio, pelo incentivo e por tudo que fizeram por mim para que o meu sonho se concretizasse.

Lys Vinhaes, minha orientadora/amiga pelo apoio, paciência e compreensão, sem o apoio, as “brincas”, esse trabalho não teria sido realizado. A professora que sempre entendeu minhas dificuldades e limitações, acreditou em mim quando eu já estava descrente da minha capacidade. Imensa gratidão!

Aos amigos Marcio Silva e José Carlos Pereira, que sempre com um sorriso no rosto e palavras de apoio e incentivo me presentearam com caronas durante todo meu período de graduação, aliviando os custos com transporte.

A minha namorada que, desde o início, esteve sempre ao meu lado, me dando forças, me mostrando que quando queremos é possível alcançar nossos objetivos sem tantos martírios.

A todos os professores do curso de Gestão Pública.

Enfim, quero agradecer a todos que de forma direta ou indireta estiveram comigo nessa longa jornada da graduação.

Muito Obrigado!

SILVA, Anderson de Jesus. Uma análise sobre o papel dos burocratas de nível de rua na implementação do Programa Novo Mais Educação no município de Cruz das Almas-BA. 45 páginas. Trabalho de Conclusão do Curso de Tecnologia em Gestão Pública – Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2019

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso é uma análise sobre o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação do Programa Novo Mais Educação no município de Cruz das Almas-BA. Quais mecanismos são utilizados pelos burocratas nível de rua, na implementação do Programa Novo Mais Educação, em uma escola da rede básica de Educação da cidade de Cruz das Almas-Ba? foi o questionamento a ser respondido. No processo de implementação do Programa, foi analisado como o Município garantiu a execução dessa política educacional, quais mecanismos foram desenvolvidos para execução do Programa e solução das demandas existentes, tendo em vista que ampliar a jornada escolar representa ampliar todo o arranjo escolar, desde a estrutura física ao quadro de funcionários. Para construir essa análise, o trabalho foi dividido em duas partes: na primeira, foi realizado um levantamento bibliográfico para formação da fundamentação teórica e construção de conceitos; a segunda foi destinada a investigar o processo de implementação do Programa Novo Mais Educação, como o mesmo é executado na escola, quais dificuldades e soluções encontradas, quem são os burocratas que executam o Programa, qual atuação dos burocratas no Programa, quais dificuldades encontradas e estratégias utilizadas na execução das atividades do Programa, a partir de entrevistas com coordenador, professor, mediadora de aprendizagem, facilitador(a), porteiro e merendeira do Grupo Escolar Maria Peixoto Barbosa Alves. Em análise, constatou-se que a principal dificuldade enfrentada pela escola é o atraso no repasse do recurso, que interfere no andamento das atividades. Também foram evidenciadas algumas estratégias como: utilização de materiais reciclados, criação de instrumentos e compra de materiais com recursos próprios, adotadas pelos burocratas para driblar as demandas existentes, garantindo a continuidade das atividades e o acesso do público alvo.

**Palavras-chave:** Programa Novo Mais Educação; Implementação; burocratas de nível de rua.

## SUMÁRIO

Introdução.....	8
1. Entendendo o Programa Novo Mais Educação.....	11
1.1 Educação Integral em Tempo Integral.....	15
1.2 Novo Mais Educação no município De Cruz das Almas.....	19
2. Implementação de política pública.....	22
2.1 Burocratas de nível de rua, implementadores de políticas.....	25
2.2 Discrecionabilidade e o processo implementação do Mais Educação .....	28
3. Resultados da Investigação .....	32
4. Considerações Finais.....	38
Referências .....	40
Apêndice 01: Roteiro de Entrevista.....	43
Apêndice 02: Termo de consentimento informado .....	45

## Introdução

As políticas públicas no Brasil perpassam por estágios ou etapas até sua materialização na sociedade. Segundo Secchi (2013, p 43), “o *policy cycle* ou ciclo de políticas públicas é o esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”.

No ciclo de políticas públicas visualizam-se sete fases principais: “identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção”. (SECCHI, 2013, p. 43). No entanto, o presente estudo analisou a fase de implementação, que representa a efetivação da política pública no nível local, o momento no qual a mesma é acessada pela sociedade e seus resultados impactam direta ou indiretamente a relação indivíduo/sociedade e política. Esse impacto é a representação do objetivo da política pública através da resolução – ou não - das demandas existentes.

Ao estudar a fase de implementação, faz-se necessário analisar os responsáveis por implementar a política no nível local. Os denominados burocratas de nível de rua, profissionais que estão na base da pirâmide, representando o Estado através do atendimento ao público mediante suas políticas, sendo eles: “professores, policiais, enfermeiros, médicos, assistentes sociais etc., aqueles profissionais que se relacionam diretamente com os usuários das políticas públicas, controlam o acesso aos programas e interpretam as regras definidas para a implementação da política”. (LIPSKY *apud* CUNHA, 2017, p. 25)

De acordo com Lipsky, os burocratas de nível de rua representam a porta direta entre a sociedade e as políticas públicas. Esses profissionais exercem um papel fundamental na execução e efetivação das políticas formuladas e planejadas no nível macro, porém implementadas no nível micro. Em virtude desta, algumas políticas formuladas precisam ser adaptadas ao contexto local para serem acessadas pelo público alvo. Essas adaptações são realizadas pelos burocratas através da discricionariedade e pelo contato direto com usuários da política.

Tendo como objeto da pesquisa a implementação do Programa Novo Mais Educação, com a perspectiva de entender a atuação dos burocratas de nível de rua nesta fase do ciclo de política pública, o presente trabalho analisou adaptações e estratégias utilizadas na implementação de uma política de educação no município da Cruz das Almas-BA, em uma escola da rede



municipal básica de ensino. Analisamos o Programa Novo Mais Educação (PNME), uma política educacional planejada e formulada no âmbito federal e implementada no âmbito municipal, no qual o sucesso da política depende diretamente dos executores no nível local, responsáveis pela efetividade da mesma.

O PNME é um programa estruturante que visa à melhoria dos quadros da educação básica, ampliando a jornada escolar de crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar, desenvolvendo atividades nas áreas: acompanhamento pedagógico e no campo das artes (MEC, 2016).

Na ampliação da jornada escolar mediante a implementação do PMNE, foi analisado como o município garantiu a execução desse novo modelo educacional, quais mecanismos foram desenvolvidos para execução do Programa e solução das demandas existentes, tendo em vista que ampliar a jornada escolar representa ampliar todo o arranjo escolar, desde a estrutura física ao quadro de funcionários. Identificar esses mecanismos é analisar como o Programa funciona, quais os gargalos existentes e soluções encontradas, visto que, na fase de formulação, a política é pensada de forma geral e, no processo de implementação, podem surgir fatores não esperados pela fase de formulação da política.

O presente trabalho de conclusão de curso problematiza o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação das políticas públicas, identificando quem são eles e as soluções encontradas para execução e desenvolvimento das políticas e garantia do acesso pelo público alvo. Como também é um estudo informativo do papel desses funcionários para efetividade das políticas públicas, atentando para a necessidade de formular políticas públicas pensadas em nível local. A pergunta de pesquisa que o estudo busca responder é seguinte: **Quais mecanismos são utilizados pelos burocratas nível de rua, na implementação do Programa Novo Mais Educação, em uma escola da rede básica de Educação da cidade de Cruz das Almas-Ba?**

Após levantamento bibliográfico, para construção da fundamentação teórica na qual apresentamos o Programa e discutimos seu processo de implementação, em uma análise descritiva, este trabalho identificou quem são os burocratas de nível de rua e seu papel na implementação e execução das políticas públicas no Grupo Escolar Maria Peixoto Barbosa Alves, problematizando sua relação e a implementação do PNME, contrastando as adaptações e mudanças realizadas com o Programa conforme formulado. Para entender essa relação, após identificarmos estes burocratas de nível de rua, realizamos entrevistas fazendo uso de roteiro

semiestruturado (ver Apêndices 1 e 2 para o roteiro e o termo de consentimento informado). Assim foram elaborados 3 roteiros diferentes de entrevistas, um para o professor (a), um para o porteiro e merendeira e um para o mediador (a) de aprendizagem e facilitador (a). As entrevistas com roteiros semiestruturados, atendendo aos rigores éticos, aconteceram nos meses de novembro e dezembro de 2018, no Grupo Escolar Maria Peixoto Barbosa Alves escola da rede básica de ensino de Cruz das Almas-Ba.

As primeiras informações sobre o Programa no Município foram coletas em entrevista no final do mês de novembro com o Coordenador, o mesmo fez um panorama sobre as ações e contexto do Programa no Município. Após o diálogo, fui conhecer o Grupo Escolar Maria Peixoto Barbosa Alves, escola localizada no centro de Cruz das Almas que recebe alunos de todo município, com 299 alunos matriculados divididos em três segmentos: os anos iniciais 1º ao 5º com 141 alunos, anos finais com 6º ao 9º ano com 153 alunos e educação especial com 5 alunos.

Após o primeiro contato com ambiente escolar, fui apresentado a coordenadora do programa na escola, aos mediadores de aprendizagem, facilitadores e as ações desenvolvidas na escola. Durante o mês de dezembro após o consentimento dos participantes foram realizadas as primeiras entrevistas.

O modelo de coleta de dados possibilitou a percepção do processo de implementação pelo viés dos burocratas. Os dados coletados via entrevista foram relacionados e contrastados, atendendo a todos os rigores metodológicos da pesquisa qualitativa, o que possibilitou a categorização dos dados encontrados. As categorias são apresentadas no Capítulo 2.

Esse trabalho divide-se em quatro capítulos, no qual no primeiro discutiremos sobre o PNME, através dos relatórios e dados encontrados, assim como também o Programa no contexto Cruz das Almas-BA, entendendo como o Programa funciona no Município e quais escolas são atendidas. No segundo capítulo analisamos a implementação do PNME, com a discussão sobre o papel dos burocratas de nível de rua na efetivação do Programa e o uso do poder discricionário. No terceiro apresentamos e discutimos os resultados alcançados da pesquisa e no quarto apresentamos as considerações finais.

## 1. Entendendo o Programa Novo Mais Educação

O Programa Mais Educação foi desenvolvido em 2007 com o ideal de implantar um modelo de educação pública e democrática. Tendo como ferramenta a ampliação da jornada escolar, esse modelo representa uma inovação conceitual sobre o tema educação. “Instituído pela Portaria Interministerial n.º 17/2007, o Programa integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como uma estratégia do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral”. (MEC, 2011)

A educação que este Programa quer evidenciar é uma educação que busque superar o processo de escolarização tão centrado na figura da escola. A escola, de fato, é o lugar de aprendizagem legítimo dos saberes curriculares e oficiais na sociedade, mas não devemos tomá-la como única instância educativa. (MEC, 2011, p.5)

Pensar em novas instâncias educativas é levar em consideração todas as formas de ensino e aprendizado existentes decorrentes das relações sociais contemporâneas, relacionando os currículos da educação formal com os saberes vivenciados em comunidade. Afinal a escola é o reflexo da sociedade.

Em estudo sobre modelos de educação em tempo integral por meio do Programa Mais Educação, Parente (2016b, p 159) chama atenção para o número de escolas que implementarão a jornada integral de atividades após adesão ao Programa Mais Educação.

A adesão ao Programa Mais Educação trouxe, portanto, uma importante possibilidade de ampliação das oportunidades educativas aos alunos por meio da oferta de oficinas no contraturno, corroborando, em princípio, a afirmação de que o programa atua como indutor de políticas de educação em tempo integral. (LECLERC, MOLL, *apud* PARENTE, 2016b, p.159)

O Programa Mais Educação começa a ser implementado em 2008, caracterizando as ações do governo federal no âmbito da educação em tempo integral, no qual alguns condicionantes contribuem para consolidação desse modelo educacional na educação pública brasileira.

O Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010) (Lei nº 10.172/2001), que vigorou até 2010, é um dos exemplos. Dentre suas metas, propunha a meta II (sobre a Educação Fundamental) que previa um modelo de educação em turno integral para a modalidade de ensino e a ampliação da jornada escolar em sete horas diárias. Esse foi um dos primeiros dispositivos ratificadores para implementação do Programa. (MONTEIRO, 2017, p.7)

Assim como o PNE (2001-2010), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), aprovado em 2007, dispõe sobre os repasses para educação integral, prevendo o complemento das verbas direcionadas à

educação vindas da União, no qual, instituído pela Portaria 873 em 01/07/11, trata do financiamento para implementação da educação integral (MONTEIRO, 2017, p.7).

A meta 06 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, também dispõe sobre a oferta da educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos(as) da educação básica. (BRASIL, 2014)

O Programa Mais Educação teve como objetivo inicial “[...] fomentar a educação integral”, contribuindo para a “[...] formação integral de crianças, adolescentes e jovens.” (BRASIL, 2007). Tendo como finalidade “[...] contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral.” (BRASIL, 2010)

O Programa amplia as oportunidades educacionais levando em consideração outros espaços educativos como formas intersetoriais de aprendizagem, articulando a ampliação de oportunidades educativas à ampliação da jornada escolar, difundindo conceitos e práticas relacionados à intersetorialidade, ao uso de espaços para além da escola e às parcerias com a sociedade civil (PARENTE, 2016). Esses novos espaços Parente (2016a, p.569) intitula como: “territórios de aprendizagem”.

As atividades realizadas pelo Programa acontecem no contraturno das aulas. Cada escola deve escolher o conjunto de ações e atividades a serem aplicadas nas turmas, é de suma importância o conhecimento das atividades preferenciais dos alunos para evitar frustrações. É importante relacionar as atividades ao contexto local, analisando seus mecanismos de execução.

Entre 2008 e 2013, o Programa Mais Educação foi progressivamente ampliado. No entanto, a partir de 2014, teve início um período de instabilidade no atendimento do Programa. No início de 2016, os cortes na área de educação revelaram um momento de queda na oferta do Programa Mais Educação, ao lado de outros programas, o que certamente afetou as conquistas temporárias na área. (PARENTE, 2016a, p. 570)

O Programa Novo Mais Educação enfrentou o paradigma da descontinuidade, o qual relaciona-se à fragmentação de ações públicas devido aos processos políticos sucessórios, articulações políticas e rupturas no financiamento da educação. Esse processo proporciona diferentes realidades frente às ações desenvolvidas, o cenário de instabilidade política e crise econômica foram determinantes para as mudanças na estrutura do programa. A descontinuidade impacta a

produtividade do sistema escolar, a qualidade do ensino, o desempenho dos alunos e professores e a satisfação da sociedade.

Ainda em 2016, o Programa é reformulado pela Portaria nº 1.144 de 10 de outubro de 2016, entrando em processo de transição. Ao título é acrescentada a palavra “novo” e o Programa agora intitula-se Programa Novo Mais Educação (PNME), continuando a embasar-se nas determinações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/96, visando o atendimento dos princípios da referida lei, através da ampliação da jornada escolar para desenvolver a capacidade do aprendizado e pleno domínio da leitura, escrita e cálculo. (MEC, 2017)

Como estratégia educativa, o PNME possibilita a ampliação de tempos e espaços escolares, além de oportunidades educacionais uma vez que investe no acompanhamento pedagógico de crianças e adolescentes, visando a erradicação do fracasso escolar. Nesse sentido, é preciso que o trabalho desenvolvido esteja em sintonia com o Projeto Político Pedagógico da escola. (MEC, 2017 p.3)

Mas, o que mudou de fato no Programa? Qual contexto para ocorrência das mudanças? As mudanças ocorridas alteraram seu escopo? Atuando na sustentabilidade política do mesmo, comprometida pelo período de instabilidade de 2014 e a queda na oferta em 2016, o Programa agora delimita sua área de atuação com metas e objetivos definidos.

O Programa, que inicialmente trabalhava na perspectiva de educação democrática entendendo o ser humano em suas múltiplas dimensões, reorganiza-se, passando a concentrar seus esforços na correção das distorções e alcance de metas e diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024). Tem como foco a melhoria da aprendizagem nas disciplinas de português e matemática, cobradas pela Prova Brasil, priorizando a inscrições de instituições com baixo desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). (MEC, 2016)

O novo Programa, com objetivos definidos e metas a serem alcançadas, também delimita quem são os atores responsáveis pela execução nas escolas, descrevendo seu papel e atividades desenvolvidas, sendo eles:

**O papel do coordenador no sistema de ensino:** o coordenador é o responsável, na secretaria de educação, por acompanhar a implantação do Programa e monitorar sua execução.

**O papel do articulador como coordenador pedagógico do Programa:** o articulador deve ser o responsável pela coordenação e organização das atividades na escola, pela promoção da interação entre a escola e a comunidade, pela prestação de informações sobre o desenvolvimento das atividades para fins de monitoramento e pela integração do Programa com Projeto Político Pedagógico - PPP da escola.

**O papel do mediador da aprendizagem:** O mediador da aprendizagem é o sujeito responsável pela realização das atividades de acompanhamento pedagógico dos estudantes.

**O papel do facilitador:** os facilitadores serão responsáveis pela realização das atividades de livre escolha da escola nos campos das artes, cultura, esporte e lazer. (MEC, 2017, p. 18, 19 e 20)

O coordenador do Programa Novo Mais Educação é um servidor de comissão nomeado para administrar o processo de implementação das ações, validando os relatórios das escolas e elaborando o relatório de atividades do município. O articulador é um servidor efetivo lotado na escola onde as ações serão implementadas, possuindo cargo equivalente com carga horária mínima de 20 horas. Esse servidor tem a carga horária dobrada passando a desempenhar 40 horas de atividades semanais. O mediador de aprendizagem e facilitador são profissionais que desenvolvem suas atividades de forma voluntária, recebendo ajuda de custo para alimentação e transporte.

Outra mudança ocorrida relaciona-se ao conjunto de atividades e ações desenvolvidas pelo Programa, que anteriormente eram planejadas em dez macro campos sendo eles: Acompanhamento Pedagógico; Meio Ambiente; Esporte e Lazer; Direitos Humanos em Educação; Cultura e Artes; Cultura Digital; Promoção da Saúde; Educomunicação; Investigação no Campo das Ciências da Natureza e Educação Econômica. (MEC, 2009)

Após o processo de transição diminuiu para duas áreas: o acompanhamento pedagógico, ampliando as oportunidades de aprendizado em língua portuguesa e matemática, em atividades que capacitam os estudantes na leitura, escrita, alfabetização, letramento e aprendizado em matemática; e atividades complementares no campo das artes, cultura, esporte e lazer, sendo elas atividades executadas que possibilitem o desenvolvimento e a produção artística e cultural pelos estudantes, como também atividades baseadas em práticas corporais lúdicas e esportivas. Vale salientar que as atividades complementares devem estar relacionadas com o ensino do português e matemática para a continuação do processo de aprendizado (MEC, 2017).

Em monitoramento da implementação do Programa Mais Educação, Parente (2016b, p.153) indicou vários benefícios para a comunidade escolar, dentre eles: melhoria do projeto político-pedagógico; ampliação das oportunidades educativas oferecidas aos alunos; estreitamento das relações com a comunidade, entre escolas e dessas com a Secretaria de Educação; e melhoria dos espaços físicos.

Analisa-se que o Programa Novo Mais Educação possibilita a inserção da educação integral em tempo integral nas escolas do país. No entanto, Parente (2016b, p.153) chama atenção também

para algumas dificuldades encontradas na implementação do Programa por parte das escolas, sendo elas: falta de articulação do Programa com o projeto político-pedagógico; falta de apoio pedagógico e institucional; evasão de alunos nas atividades do Programa; falta de parceria entre monitor das oficinas e professor regular; falta de espaço físico adequado para realização das atividades; falta de apoio da família.

A intersectorialidade das atividades executadas no Programa Novo Mais Educação o transforma em indutor de políticas educacionais de cunho integral em virtude da ampliação da jornada escolar, materializada pela oferta de instrumentos diversos de conhecimento. Na próxima seção discutiremos sobre o conceito de educação integral em tempo integral analisando suas características.

### **1.1 Educação Integral em Tempo Integral**

O processo de implantação do modelo de educação integral no Brasil é problematizado em três correntes teóricas distintas: a católica de cunho ético-religioso e disciplina rigorosa; a anarquista de cunho libertário e caráter emancipatório fundamentados na igualdade, liberdade e autonomia; e os integralistas tendo como bases a espiritualidade o nacionalismo cívico e a disciplina (COELHO, 2009, p.86).

Apesar das distinções, todas as correntes tinham como foco a formação integral do indivíduo. Os católicos, por meio de suas instituições escolares, efetivavam uma concepção de educação integral calcada em atividades intelectuais, físicas, artísticas e ético-religiosas, aliadas a uma disciplina rigorosa. O movimento integralista defendia a educação integral, tanto nos escritos de Plínio Salgado, seu chefe nacional, como naqueles elaborados por militantes representativos do Integralismo, ao qual é emblemática a afirmação de Salgado: "em todos esses escritos um único pensamento: o da educação integral para o homem integral" e a reflexão de Leopoldo Aires, "O verdadeiro ideal educativo é o que se propõe a educar o homem todo. E o homem todo é o conjunto do homem físico, do homem intelectual, do homem cívico e do homem espiritual". Para os anarquistas, a educação integral pode ser dividida em duas fases distintas. A primeira, corresponderia aos nossos anos iniciais do ensino fundamental e a segunda, aos anos finais. Nesse momento inicial é preciso entender como a criança aprende e fixa as primeiras impressões, os primeiros conhecimentos, o que é realizado a partir do instigar de sua curiosidade infantil. É um período em que reina a espontaneidade, evidenciada pelo trabalho

com os sentidos e a sensibilidade. (CAVALARI, 1999; PAUL ROBIN e GALLO 1995 *apud* COELHO, 2009, p.87-88)

Sobre a construção de uma formação integral que abarcasse todas as necessidades do indivíduo, a educação em tempo integral representa a ampliação das perspectivas de ensino. A educação integral possibilita que o processo de formação do indivíduo perpassasse as diversas áreas de conhecimento, não hierarquizando experiências, saberes e conhecimento.

Para Coelho (2009):

[...] a educação integral se caracteriza pela busca de uma formação a mais completa possível para o ser humano. No entanto, não há hegemonia no tocante ao que se convencionou chamar de "formação completa", ou seja, quais pressupostos teóricos e abordagens metodológicas a constituirão. (COELHO, 2009, p. 90)

Gonçalves (2006) define educação integral como:

[...] aquela que considera o sujeito em sua condição multidimensional, não apenas na sua dimensão cognitiva, como também na compreensão de um sujeito que é sujeito corpóreo, tem afetos e está inserido num contexto de relações. Isso vale dizer a compreensão de um sujeito que deve ser considerado em sua dimensão biopsicossocial. (GONÇALVES, 2006, p. 130)

A formulação de uma proposta de Educação Integral está implicada na oferta dos serviços públicos requeridos para atenção integral, conjugada à proteção social, o que pressupõe políticas integradas (intersetoriais e transversais) que considerem, além da educação, outras demandas dos sujeitos, articuladas entre os campos da educação, do desenvolvimento social, da saúde, do esporte, da inclusão digital e da cultura. (MEC, 2009)

É importante salientar que educação integral e escola de tempo integral apresentam definições distintas e próximas. Assim Cavaliere (2010) define a Educação Integral como:

Ação educacional que envolve diversas e abrangentes dimensões da formação dos indivíduos. Quando associada à educação não-intencional, diz respeito aos processos socializadores e formadores amplos que são praticados por todas as sociedades, por meio do conjunto de seus atores e ações, sendo uma decorrência necessária da convivência entre adultos e crianças. [...]quando referida à educação escolar, apresenta o sentido de relação entre a ação intencional da instituição escolar e a vida no sentido amplo. (CAVALIERE, 2010 *apud* LECLERC e MOLL, 2012, p.95)

Moll (2010) define Escola de Tempo Integral como:

[...] à organização escolar na qual o tempo de permanência dos estudantes se amplia para além do turno escolar, também denominada, em alguns países, como jornada escolar completa. Em sentido amplo, abrange o debate da educação integral – consideradas as necessidades formativas nos campos cognitivo, estético, ético, lúdico, físico-motor, espiritual, entre outros – no qual a categoria “tempo escolar” reveste-se de relevante significado tanto em relação a sua ampliação, quanto em relação à necessidade de sua reinvenção no cotidiano escolar. (MOLL *apud* LECLERC e MOLL, 2012, p.96).



No Brasil destaca-se Anísio Teixeira, um dos principais mentores do movimento em favor da Escola Nova, cujo pensamento alinhava-se com o ideal proposto pelo movimento integralista. Anísio Teixeira tinha como proposta a criação de escolas públicas de qualidade, nas quais o propósito final era a formação completa do indivíduo.

Apostando na ampliação da jornada escolar como estratégia para implantação do novo modelo educacional proposto, na década de 1950, Anísio Teixeira tenta implantar seu sistema público de escolas em tempo integral. Esse marco representa a primeira experiência brasileira desse modelo educacional.

[...] Anísio Teixeira colocou em prática no Centro Educacional Carneiro Ribeiro, implantado em Salvador, na Bahia, na década de 1950. Nesse Centro, encontramos as atividades, historicamente entendidas como escolares, sendo trabalhadas nas Escolas-Classe, bem como outra série de atividades acontecendo no contraturno escolar, no espaço que o educador denominou de Escola-Parque. Na década de 1960, a fundação da cidade de Brasília trouxe consigo vários centros educacionais, construídos nessa mesma perspectiva. (MEC, 2009, p. 15)

Pode-se afirmar que Anísio Teixeira e o Centro Educacional Carneiro Ribeiro representam o início do movimento integralista brasileiro. O ideário de formação completa mediante ampliação da jornada escolar espalha-se pelo Brasil. Como exemplos podemos citar: na década de 1960, o Plano Humano de Brasília, elaborado por Darcy Ribeiro, Cyro dos Anjos e outros expoentes da educação brasileira; em 1980 temos os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) criados por Darcy Ribeiro, a partir da experiência de Anísio Teixeira e arquitetados por Oscar Niemeyer; os Centros Educacionais Unificados (CEUs) representam uma experiência municipal ocorrida em São Paulo (2000-2004). (MEC, 2009).

A experiência vivenciada atualmente no Brasil é o Programa Novo Mais Educação. Visando à ampliação da jornada escolar, o Programa Novo Mais Educação complementa a carga horária em cinco ou quinze horas de atividades semanais no turno e contraturno escolar no qual são realizadas atividades de acompanhamento pedagógico em língua portuguesa e matemática e desenvolvidas atividades no campo das artes, cultura, esporte e lazer. (MEC, 2016)

Em termos de uma política pública de educação, a concepção de educação integral também incorpora a ideia de uma oferta maior de oportunidades complementares de formação e enriquecimento curricular, como direito de aprendizagem das novas gerações, possibilitando ao aluno desenvolver seus aspectos afetivo, cognitivo, físico e social conjuntamente.

A implementação da educação integral nas escolas amplia os espaços educativos, possibilitando a interação entre a educação formal e os saberes contemporâneos, no qual a intersetorialidade dessa relação pressupõe que, para além do espaço específico da sala de aula e dos espaços da escola, os espaços educativos são compreendidos naqueles

espaços significativos da vida, do bairro e da cidade, de modo a recriar a experiência cultural e civilizatória da humanidade nas formas de cinema, teatro, música, museu, parques, vizinhanças e outros, vivenciadas como ação curricular. (LECLERC e MOLL, 2012)

Para Cavaliere (2007), a “maior quantidade de tempo não determina por si só práticas escolares qualitativamente diferentes.” (CAVALIERE *apud* GANDRA, 2017, p11). Nessa perspectiva o planejamento pedagógico deve incluir as atividades escolares e extraescolares para garantir a coesão, propondo atividades integradas que despertem o interesse dos estudantes. Também, devem ser evitados o paralelismo turno e contraturno em virtude das limitações ao aprendizado, visto que:

Neste modelo, as escolas têm suas atividades organizadas em turno, período em que os estudantes têm aulas de conteúdos presentes no “núcleo comum” (disciplinas obrigatórias) e contraturno, quando as atividades desenvolvidas na ampliação do tempo na escola assumem o caráter “complementar” no formato artístico, cultural e esportivo. (GANDRA, 2017, p11)

A escola sozinha não é capaz de garantir o desenvolvimento integral dos estudantes, é necessário um conjunto de atores. Para tanto, o PNME proporciona arranjos que tanto ampliem os percursos e diversifiquem itinerários formativos, quanto viabilizem o atendimento integral da criança ou adolescente.

Existe uma fragilidade das escolas na implementação de políticas educacionais integrais em tempo integral. Essa fragilidade pode estar relacionada a uma resistência organizacional a mudanças, haja vista que as escolas há décadas funcionam com uma jornada de meio período. Nessa perspectiva, Parente (2016b) relaciona alguns desafios na ampliação da jornada escolar sendo eles;

A jornada dos profissionais da educação; a reorganização curricular; a definição dos profissionais que devem atuar na nova configuração curricular; e os espaços que devem comportar as novas atividades curriculares. Esses e outros elementos vêm à tona na definição dos rumos de uma política de educação em tempo integral. (PARENTE, 2016b, p.162)

A extensão do horário deve constituir o tempo qualitativo dentro da escola, ou sob sua supervisão. Nesse sentido, esse tempo qualitativo pressupõe uma formação mais completa para o ser humano/cidadão/aluno, em uma perspectiva de formação integral considerando as variáveis tempo e espaço.

Falar sobre Educação Integral implica, então, considerar a questão das variáveis tempo, com referência à ampliação da jornada escolar, e espaço, com referência aos territórios em que cada escola está situada. Tratam-se de tempos e espaços escolares reconhecidos, graças à vivência de novas oportunidades de aprendizagem, para a reapropriação pedagógica de espaços de sociabilidade e de diálogo com a comunidade local, regional e global (MEC, 2009, p.18).

Visando à garantia de uma formação completa, a educação integral em tempo integral compreende o pleno desenvolvimento dos sujeitos em todas as dimensões de forma multidimensional. Na próxima seção apresentaremos uma breve discussão sobre o Programa Novo Mais Educação e o contexto do município de Cruz das Almas para sua adesão.

## **1.2 Novo Mais Educação no município De Cruz das Almas.**

O município de Cruz das Almas-BA aderiu ao Programa Mais Educação em 2014. O primeiro passo para adesão no Programa é a indicação das escolas vinculadas habilitadas, mediante o cadastro no Plano de Ações Articuladas (PAR) e elaboração do Plano de Atendimento da Escola no sistema PDDE Interativo. As escolas vinculadas são divididas em três grupos.

Grupo 1 – escolas que receberam recursos na conta PDDE Educação Integral entre 2014 e 2016; Grupo 2 – escolas que apresentam Índice de Nível Socioeconômico baixo ou muito baixo segundo a classificação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e/ou obtiveram desempenho no IDEB inferior à média nacional das escolas públicas e que não se enquadrem no critério do Grupo 1; Grupo 3 – demais escolas de Ensino Fundamental que poderão aderir ao Programa. (MEC, 2016, p.4)

O cenário educacional do município em 2014 era de atenção, no qual o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) anos iniciais encontrava-se com média 4,3, acima 0,1 da meta de 4,2 prevista para o Município. Mesmo com esse aumento de 0,1 na meta prevista para o ano, cerca de 44,4% das escolas apresentavam *status* de atenção, 33,3 melhorar e 22,2 alertas. (QEDU, 2019)

As escolas em situação de alerta não cresceram no (IDEB), não atingiram sua meta. Em situação de atenção, as escolas não foram bem em dois critérios entre os três analisados. Melhorar, as escolas precisam crescer o (IDEB), e atingir sua meta. (QEDU, 2019)

Esse cenário tornou algumas escolas do município elegíveis para intervenção de uma proposta pedagógica fundamentada na ampliação de tempo e espaço mediante a implementação de um conjunto de atividades. O Programa Novo Mais Educação foi implementado em escolas onde o IDEB não alcançou as metas previstas atendendo aos requisitos do grupo 2.

As ações implementadas em 2014 resultaram um aumento de 0,4 na média do IDEB municipal anos iniciais em 2017. Parente (2016) afirma que o monitoramento da implementação do Programa Mais Educação indicou vários benefícios para a comunidade escolar, dentre eles: melhoria do projeto político-pedagógico; ampliação das oportunidades educativas oferecidas aos alunos; estreitamento das relações com a comunidade, entre escolas e dessas com a Secretaria de Educação; e melhoria dos espaços físicos. (PARENTE, 2016, p.153)

Mesmo com esse aumento no IDEB municipal, algumas escolas ainda permanecem em *status* de atenção. O Grupo Escolar Maria Peixoto Barbosa Alves, escola municipal de educação básica, é uma delas, o IDEB anos iniciais da Escola foi 4,2, abaixo 0,4 da meta para a Escola, que é 4,8. Essa Escola vinculada ao Programa pertence ao grupo 2, contemplada com o conjunto de atividades, busca reverter esse *status*, aumentando seu índice de aprendizagem e fluxo. Essa Escola foi nosso lócus de estudo. Falaremos mais sobre a mesma na seção resultados da pesquisa.

Em entrevista com o coordenador do Programa no Município, o mesmo afirma ser de fundamental importância que essas unidades escolares também adquiram os programas que o governo federal oferece. E o Programa Novo Mais Educação é mais um programa do governo que dá suporte para as escolas construírem outras ferramentas pedagógicas que auxiliam na construção do conhecimento dos alunos, que automaticamente constroem um ambiente de autonomia para eles dentro do processo educacional.

O município de Cruz das Almas tem 10 escolas contempladas pelo Programa Novo Mais Educação, no entanto apenas 4 receberam os recursos para executarem as atividades do Programa em 2018. Cada escola contemplada atende no máximo 80 alunos e no mínimo 25, esse contingente de alunos é dividido entre as atividades pedagógicas e oficinas selecionadas por cada escola. Nesse processo de seleção, o coordenador do Programa orienta que as oficinas escolhidas atendam a realidade da unidade escolar, levando em consideração o contexto e o processo pedagógico em formação. “O PNME tem como finalidade contribuir para a alfabetização e letramento dos estudantes, promovendo ao mesmo tempo a melhoria do desempenho escolar” (MEC 2017, p.5).

É importante que a seleção priorize os seguintes grupos de estudantes:

- I. em situação de risco e vulnerabilidade social;
- II. em distorção idade/ano;
- III. com alfabetização incompleta;
- IV. repetentes;
- V. com lacunas de aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática;
- VI. em situação provisória de dificuldade de aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática; e,
- VII. em situação de risco nutricional. (MEC 2017, p.5)

Dentro do tema educação, a maioria dos debates está voltado para a qualidade da relação ensino aprendido nas instituições públicas. Muito se discute sobre quais modelos e tipos de políticas serão formuladas para reverter o histórico descaso do ensino público. A Educação Integral é

fruto de debates entre o poder público, a comunidade escolar e a sociedade civil, de forma a assegurar o compromisso coletivo com a construção de um projeto de educação que estimule o respeito aos direitos humanos e o exercício da democracia e importância das distintas formas de conhecimento e suas expressões no mundo contemporâneo. (MEC 2009, p.27)

O Programa Novo Mais Educação, mediante a ampliação da jornada escolar, proporciona novos espaços educativos de aprendizagem, promovendo o desenvolvimento integral dos estudantes de maneira individualizada, respeitando os interesses, dificuldades e facilidades de cada um. O Caderno de Orientações Pedagógicas do Programa chama atenção para importância da heterogeneidade dos grupos, como forma de possibilitar a aprendizagem em pares. (MEC 2017, p.5)

Essa seção discutiu o contexto educacional do município de Cruz das Almas, levantando os determinantes para implementação de uma política educacional, voltada para correção das distorções educacionais municipais. No próximo capítulo serão analisados o processo de implementação do Programa e o papel dos profissionais do nível de rua na execução do mesmo.

## 2. Implementação de política pública

A fase implementação de uma política pública representa a efetivação da política pública no nível local, o momento no qual a mesma é acessada pela sociedade e seus resultados impactam direta ou indiretamente a relação indivíduo/sociedade. Para Silva (2016, p. 34), “o estágio chamado de implementação é o momento em que as decisões tomadas são executadas”. Ainda em sua obra, encontramos a afirmação: “a fase da implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” (O ‘TOOLE JUNIOR *apud* SILVA 2013, p. 36).

Outra análise sobre o conceito de implementação é encontrada na obra de Ferreira e Medeiros (2016, p.776): “a implementação é a transformação das intenções da política pública em resultados concretos entregues ao cidadão”.

É no momento da implementação quando as propostas de intervenção, pensadas pelo alto escalão, são transformadas em atividades e ações concretas a serem executadas no nível da rua, tendo como objetivo a solução de demandas existentes.

Segundo Ruas, a “implementação, portanto, compreende o conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos” (RUAS, 2009, p.94). A mesma autora ainda afirma: “a implementação consiste em fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente (RUAS, 2009, p.95).

Para Dantas (2005)

A etapa de implementação de uma política pública é o período no qual essa política se materializa, ajustando-se aos diferentes contextos aos quais foi direcionada. Por mais que uma política tenha sido planejada, é impossível terem sido contemplados todos os detalhes de cada locus de implementação (DANTAS, 2005, p. 73).

Todos esses conceitos caracterizam a fase de implementação como o processo pelo qual a política de fato acontece, tendo seu impacto sentido pela sociedade através da resolução (ou não) das demandas existentes. Assim como, também, é na fase da implementação quando são observados os sucessos e insucessos da política pública.

No meio acadêmico, trabalhos sobre a fase implementação são muito recentes. Essa afirmação é respaldada na análise de Faria (2012), na qual o mesmo menciona o “boom”, nos anos 2000,

de teses e dissertações sobre a fase implementação no Brasil, mesmo que os programas de pós-graduação não ofertassem essa disciplina na grade”. (FARIA *apud* SILVA, 2016, p 37)

O tema implementação nem sempre recebeu a devida atenção. Autores como Ferreira e Medeiros (2016) mencionam o início desses estudos em 1975 com Van Meter e Van Horn, seguidos por Pressman e Wildavsky (1984). Esses autores buscaram responder e explicar indagações como: o *déficit* entre o que é formulado e o que é implementado. Por que os programas governamentais falham? Por que se sabe tão pouco sobre os problemas da implementação de políticas? Se é um problema de grande importância para a sociedade porque não são feitos maiores esforços para identificar suas falhas básicas?

Essas indagações representam o início da trajetória de estudos sobre abordagem de análise da implementação de políticas. O início dessa trajetória é na década de 1970, com “os pioneiros”, quando estudos exploratórios e indutivos tinham ênfase na produção de teorias. “Trata-se de um período em que os estudos de caso identificavam obstáculos no processo de implementação”. (PEREZ, 2010 *apud* CUNHA, 2017 p 20). O segundo momento dessa trajetória surge em 1980, quando são formulados modelos analíticos consistentes que auxiliassem a análise empírica, à exemplo dos modelos de cima para baixo (*top-down*), de baixo para cima (*bottom-up*), e modelos de síntese. No terceiro momento os estudos buscaram desenvolver comparativos e utilização de dados estáticos para análise de processos de implementação. (WINTER *apud* CUNHA, 2017, p.20-21).

O modelo de análise empírica possibilita interpretar o processo de implementação sobre três modelos analíticos e sua relação com a burocracia do nível da rua, analisando as falhas e sucessos da implementação. Abaixo introduziremos cada modelo, destacando como ocorre o processo de implementação nos mesmos

O modelo de cima para baixo (*top-down*) entende que o processo de implementação apresenta baixo ou zero nível de discricionariedade e autonomia pelos burocratas, além de separar o processo de formulação e implementação. Em virtude disso, “o controle dos processos por meio de regras é fundamental para minimizar a discricionariedade dos implementadores, o processo de execução do que foi planejado na formulação da política é o parâmetro para a análise dos processos”. (CUNHA, 2017, p.22)

O modelo de síntese é uma análise que leva em consideração as teorias *top-down* e *bottom-up* no processo de implementação. Nessa perspectiva, Dantas (2005) “sustenta que há uma

complementaridade entre os modelos que abordam em nível macro (*top-down*) e em nível micro (*bottom-up*) a execução das políticas” (DANTAS *apud* CUNHA, 2016, p. 27).

O modelo de baixo para cima (*bottom-up*) observa o processo de implementação a partir da figura dos burocratas do nível da rua, como os responsáveis pela execução da política no nível local.

Neste modelo, a influência decisiva dos formuladores é questionada, valoriza-se a discricionariedade dos implementadores e a análise é centrada nos atores responsáveis pela execução da política. Com efeito, as regras informais são elementos fundamentais para a compreensão dos processos (LIMA; D'ASCENZI, *apud* CUNHA, 2017, p. 24).

O modelo *bottom-up* possibilita uma maior participação dos burocratas na tomada de decisão sobre a implementação da política. Nesse modelo os burocratas utilizam da autonomia e discricionariedade na realização das atividades. Lipsky (1980) evidencia “que o sucesso ou o insucesso de muitos programas com frequência dependiam do comprometimento e das habilidades dos atores diretamente envolvidos em sua implementação”. (LIPSKY, 1980 *apud* SILVA, 2016, p. 38).

Proveniente do modelo de baixo para cima surge a *street level bureaucracy* ou, traduzindo para o português, burocratas do nível de rua, teoria criada por Lipsky (1980) para caracterizar os profissionais que estão na base da pirâmide executando as políticas em contato direto com os cidadãos.

Nesta abordagem, o foco de análise está nas ações dos implementadores que lidam diretamente com os cidadãos e, nesta ótica, estes burocratas não apenas executam, mas transformam ativamente os resultados das políticas, ao interpretarem regras e alocarem recursos normalmente escassos (CUNHA, 2016, p. 24).

Silva (2016) evidencia que esse modelo teórico pressupõe que a implementação:

seja resultado das ações de uma rede de atores sobre um determinado tema e que no seu dia a dia esses atores começam a desenvolver certas ações para resolver os problemas que surgem cotidianamente e que depois essas ações são institucionalizadas e encaminhadas para os órgãos superiores na hierarquia governamental até serem transformadas em uma política pública (SILVA, 2016, p. 38).

Nessa perspectiva são elencados alguns elementos que contribuem na compreensão do modelo *bottom-up*, sendo eles:

[...] (1) o foco nos processos; (2) a política é sujeita a adaptações; (3) dá-se pouca importância aos planos; (4) os resultados não dependem dos planos (sucesso ou fracasso); (5) a implementação se dá como processo de interação entre diferentes atores (LOTTA *apud* CUNHA, 2017, p. 24).



Dentro de toda perspectiva de implementação na qual os burocratas de nível de rua são responsáveis pela transformação das políticas formuladas no alto escalão em ações e atividades acessadas pelos cidadãos, remete-nos à compreensão de que esses burocratas, de certa forma, também fazem parte do processo de formulação da política através das readaptações realizadas. O próximo tópico verificaremos quais fatores influenciam a tomada de decisão dos burocratas e sua relação com o processo de implementação das políticas.

## **2.1 Burocratas de nível de rua, implementadores de políticas**

Como burocratas de nível de rua, para além dos professores, no ambiente escolar também encontramos outros profissionais que auxiliam na execução da política: o porteiro(a), a merendeira(o), os fiscais de corredor e auxiliares de serviços gerais, por exemplo. Todos esses contribuem para o processo de implementação de uma política de educação no nível local.

Esses profissionais representam no ambiente escolar um elo entre os estudantes e a escola, sendo responsáveis pelo desenvolvimento das atividades escolares, em uma relação de parceria construída a partir da vivência escolar e do capital social. Assim esses agentes implementadores traduzem os objetivos da política pública para o contexto escolar local.

Os burocratas de nível de rua atuam no controle e acesso do público alvo a direitos e benefícios governamentais, é por meio deles que as ações e atividades da política são executadas e a comunidade mantém a relação com a administração pública. Para Lotta (2012), esses burocratas são, portanto, [...] “o *locus* da ação pública, na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos”.

Uma discussão teórica para pensarmos sobre a atuação desses burocratas na execução das políticas à nível local é encontrada no artigo de Mainardes (2006), o chamado “ciclo de políticas”, uma análise pós-moderna voltada para implementação de políticas educacionais. Esse ciclo analisa a implementação através dos processos micropolíticos executados pelos profissionais da ponta.

Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (MAINARDES, 2006, p. 49).

No ciclo, Ball & Bowe (1992) explicam as políticas sobre três arenas: a política proposta, a política de fato e a política em uso, no qual exemplificam como as políticas são pensadas até sua execução.

[...] “política proposta”, referia-se à política oficial, relacionada com as intenções não somente do governo e de seus assessores, departamentos educacionais e burocratas encarregados de “implementar” políticas, mas também intenções das escolas, autoridades locais e outras arenas onde as políticas emergem. A “política de fato” constituía-se pelos textos políticos e textos legislativos que dão forma à política proposta e são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática. Por último, a “política em uso” referia-se aos discursos e às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática (BALL & BOWE *apud* MAINARDES, 2006, p. 49).

A “política em uso” pode ser caracterizada como a política entregue à comunidade mediante as interpretações dos burocratas de nível de rua, que reformulam a política para o contexto local. “A entrega das políticas pelos Burocratas de Nível de Rua é muito frequentemente imediata e pessoal, pois eles têm que tomar decisões no momento em que estão trabalhando e as suas determinações estão centradas completamente nos indivíduos” (LIPSKY *apud* SILVA, 2016, p. 41).

Os burocratas de nível de rua simplificam o objeto da política para garantia do acesso pelo público alvo, tendo como característica o contato direto com o cidadão, já que os mesmos são “[...] a ponte entre o Estado e a sociedade, pois são quem de fato entregam os serviços ao público-alvo” (LIPSKY *apud* SILVA, 2016, p. 41).

Nesse contexto três premissas básicas definem o trabalho dos funcionários públicos alocados nas linhas de frente do Estado.

1. Eles trabalham, em um curso regular de rotina, em interação constante com os cidadãos;
2. Embora façam parte de uma estrutura burocrática, estes funcionários atuam com certa independência dessa estrutura. Um elemento dessa independência é o poder que lhe foi concebido em tomar decisões, ou seja, o poder discricionário inerente a sua função na organização;
3. O impacto potencial de suas decisões para os cidadãos com que lida é significativo. (LIPSKY *apud* FILHO, 2014, p. 48)

A rotina de trabalho dos burocratas é repleta de fatores que influenciam a tomada de decisão dos mesmos, que podem ser internos e externos à organização. Ferreira e Medeiros (2016) analisam tais fatores, elencando três. O primeiro está ligado às crenças, valores, altruísmo, vocação, autointeresse e poder discricionário. São os “fatores pessoais”, subjetivos à conduta humana. O segundo volta-se ao contexto administrativo e à responsabilidade profissional (sistemas de controle, *accountability*, leis, normas e regras, recursos, sistemas de incentivo, padrões de desempenho e estrutura de poder). São os “fatores institucionais”. Por último, os “fatores relacionais” como: relacionamento com o público da política, com os gerentes e com os políticos. (FERREIRA e MEDEIROS, 2016, p. 779)

Nesse contexto, o PNME é uma política educacional cujo público alvo são crianças, as ações desenvolvidas pelos burocratas que executam as oficinas do Programa proporcionam um contato direto com os usuários da política, logo os fatores relacionas influenciam diretamente os resultados dessa política.

As decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua são instantâneas e sucessivas ocorrendo no ambiente de trabalho onde a política é desenvolvida. Os fatores acima citados, direta ou indiretamente interferem na conduta do burocrata no momento da tomada de decisão, visto que “Os burocratas do nível da rua carecem de tempo, de informação e de outros recursos necessários a uma apropriada tomada de decisão”. (OLIVEIRA, 2012, p. 1556)

Nessa perspectiva, Jesus (2015, p.33) analisa a estratégia adotada para continuidade nas atividades do Programa Mais Educação, implementado em uma escola da rede básica de ensino de Cachoeira-BA, haja visto a estrutura escolar deficiente, no qual os responsáveis pela implementação do Programa, por exemplo, optaram por dispensar as crianças para o almoço em sua residência em estratégia de combate à falta de refeitório na escola.

Vale salientar que as mudanças e alterações, mediante a influência de fatores externos e internos na tomada de decisão, não estão sendo analisadas no presente trabalho como um fenômeno negativo, mas sim para compreensão de como esses fatores ocasionam mudanças de rumo nos resultados da política mediante sua influência. Haja visto que, antes de ser implementada pelos burocratas de nível de rua, a política pública é apenas um conjunto de ações formuladas balizadas por regras e métodos que irão intervir no problema existente. A política começa a criar forma quando seu conjunto de ações interfere no cotidiano do público alvo.

Dentro do contexto das políticas públicas, os burocratas de nível de rua exercem o papel de agentes implementadores das ações. Porém as adequações realizadas no momento de implementação tornam esses burocratas agentes formuladores da política no nível local. Para Oliveira (2012, p. 1554), esses profissionais [...] “desfrutam de ampla autonomia na decisão sobre quem serão os beneficiados e os punidos pelo governo, ou seja, eles não apenas executam as políticas públicas (policies), eles fazem também a política (politics)”.

O exercício da discricionariedade é uma relação complexa na qual a interação de fatores institucionais, organizacionais, políticos e relacionais determinam a elaboração das políticas. “A discricionariedade exercida pelos burocratas é, portanto, resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos (estatais e sociais),

procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições”. (LOTTA, 2012 p.26)

Os fatores institucionais e organizacionais influenciam a conduta dos profissionais da ponta na materialização das políticas, no qual suas interpretações definiram a forma como serão desenvolvidas as atividades e aplicadas as normas, tendo em vista a complexidade das tarefas desempenhadas. “O trabalho de nível de rua é, ironicamente, saturado de regras, mas não é por estas limitado” (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, *apud* LOTTA, 2012, p.10).

A influência dos fatores políticos e relacionais trazem para o contexto da implementação diversos valores advindos da interação entre os agentes. [...] “onde há discricionariedade, há valores individuais. (MEIER e O’TOOLE *apud* LOTTA, 2012). A tomada de decisão é influenciada por esses valores, atrelados à realidade vivida pelo burocrata e pelo cidadão, na qual a confiança existente nessa relação molda os objetivos da política.

Um programa é o resultado de uma combinação complexa de decisões entre diferentes agentes, mas a implementação efetiva é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções. (ARRETICHE *apud* LOTTA, 2012, p. 11)

Os burocratas de nível de rua implicitamente definem os rumos da política através da discricionariedade e autonomia características ao cargo, no qual o processo de tomada de decisão no nível micro só é possível mediante esses dispositivos que legitimam a ação dos profissionais da ponta. A seguir analisaremos essas características interpretando sua atuação no processo de implementação do Programa Novo Mais Educação.

## **2.2 Discricionariedade e o processo implementação do Mais Educação**

A discricionariedade é o dispositivo que possibilita dentro da lei a ocorrência de mudanças, pelos burocratas de nível de rua, nos processos de entrega da política. Esse processo de tomada de decisão é influenciado por diversos fatores existentes na rotina de trabalho (LISPKY *apud* CUNHA, 2017 p. 24).

A característica de executor e entregador de políticas públicas é relativa ao poder discricionário e autonomia das autoridades organizacionais. Muito dessa característica está relacionada à interação com o público alvo da política e o contexto no qual a mesma é desenvolvida.

Segundo Parente (2016), a implementação do modelo de educação integral no Brasil, sofre influência de condicionantes políticos, administrativos, financeiros, pedagógicos, sociais,

culturais e legais. “Porque, à medida que as políticas vão sendo operacionalizadas, vão também determinando escolhas, caminhos, opções, negociações, conceitos e práticas no âmbito do Estado”. (HOWLETT, HAMESH, PERL, SECCHI, *apud* PARENTE, 2016, p.565-566).

Esse contexto de influências traduz a rotina de trabalho dos burocratas de nível de rua e os respectivos resultados da política. Em discussão sobre os desafios da gestão escolar para implementação de políticas educacionais integrais, Leclerc e Moll (2012, p.100) afirmam que “[...]o chão escola é um espaço de tensão, (re)construção, saberes e vivências” na qual os programas a serem implementados devem atender as dinâmicas do ambiente escolar.

O Programa Novo Mais Educação contém uma série de atividades cuja execução depende única e exclusivamente dos burocratas de nível de rua, a exemplo temos: o controle do acesso das crianças ao espaço escolar, ministrar o acompanhamento pedagógico, desenvolver atividades culturais de esporte e etc. São muitos os desafios encontrados na implementação do Programa nas escolas do Brasil, relacionados à descontinuidade nos recursos, falta de espaços físicos, recursos humanos limitados, estrutura escolar, e afastamento entre o plano pedagógico e as atividades (PARENTE, 2016).

A descontinuidade de recursos dificulta a execução das atividades, ocasionando a interrupção temporária das atividades. No entanto, segundo Parente (2016), são encontrados exemplos de escolas que, mediante a ajuda da Secretaria Municipal de Educação, continuaram as atividades até novos repasses.

No que tange à falta de espaços físicos, grande parte das escolas não está preparada para uma jornada dupla de atividades. A ampliação do número de atividades mediante a implementação do Programa multiplica o número de alunos por turno, superlotando as instalações. Como solução à “busca por espaços alternativos foi uma constante na maior parte do país, inclusive induzindo as chamadas políticas de educação integral em tempo integral desenvolvidas em espaços escolares e não escolares” (PARENTE, 2016b, p.160). Essa estratégia amplia os espaços educacionais proporcionando novas perspectivas de ensino aprendido.

O déficit de funcionários dificulta a execução das atividades do Programa, haja visto que a ampliação da jornada escolar trouxe novas demandas para o contexto escolar, o intervalo entre o turno da manhã e o turno da tarde, antes sem alunos na escola, agora carece de profissionais. O que acontece na maioria das escolas do País é a implementação da jornada escolar ampliada, sem ampliação do quadro de funcionários. Em resposta, “as escolas organizam momentos de

relaxamento, atividades com vídeos ou outras formas mais coletivas” (PARENTE, 2016b, p.158).

A maioria das escolas do Brasil, principalmente as mais afastadas da capital, enfrentam um contexto de precariedade nas instalações, o que interfere nos resultados da política implementada. A falta de refeitórios e de áreas de lazer são exemplos. Jesus (2015, p.36), constata “[...]que a falta de estrutura nas escolas causa a “evasão” desses alunos no turno em que ocorrem as atividades do Mais Educação”. No entanto, é evidenciado um esforço dos burocratas para convencer as crianças a retornarem as atividades.

O desenho de um plano pedagógico que contemple todas as atividades é tarefa complexa para algumas escolas. Nesse contexto, algumas escolas não avançaram no desenvolvimento de um currículo que inclua todas as atividades da jornada integral como ações de formação integral do aluno. Jesus (2015, p.36) chama atenção para contribuição dos profissionais da ponta na formulação de estratégias que integrem as atividades.

Os atores que implementam o Programa não são os mesmos que o formularam. Assim, para que o Programa atinja seus objetivos, é necessário um bom processo de comunicação, informação e formação dos atores implementadores. O uso da discricção deve ser analisando em seus aspectos positivos, relacionados as adaptações que moldam os objetivos da política, garantindo a execução das atividades. E os aspectos negativos, relacionados à conduta desviante dos burocratas de nível de rua.

O exercício da discricção é inevitável e necessário, porque as regras formais não podem dar conta de todos os casos concretos e, em geral, os recursos da agência estão aquém dos necessários para atender aos cidadãos, e, devido a isso, o poder discricionário do agente da base torna-se imprescindível para que a organização se amolde à realidade, funcione e atenda às pessoas. (OLIVEIRA, 2012, p. 1556)

A discricionariedade na rotina de trabalho dos burocratas de nível de rua é influenciada pelo contexto no qual o mesmo implementa a política. A mediação entre as ações implementadas e os cidadãos chama atenção para existência de práticas clientelistas “[...] caracterizadas por situações que envolvem assimetria de poder com aparente solidariedade mútua, bem como exploração e coerção potencial com relações voluntárias e obrigações mútuas”. (NUNES *apud* LOTTA, 2012, p.17). Vale salientar que na mediação não existem só práticas clientelistas, dentro dessa relação também são encontradas ações democráticas e voltadas para inclusão (LOTTA, PAVEZ, KUSCHNIR, *apud* LOTTA 2012, p.17).

Ainda nessa relação clientelista, Lipsky (1980) chama atenção para o uso do poder arbitrário dos burocratas, haja vista a dependência entre os clientes/comunidade e os agentes implementadores, salientando ainda que os burocratas dependem da aprovação da comunidade para legitimar as atividades executadas, o que demonstra a complexidade dessa relação (LIPSKY *apud* LOTTA, 2012, p.17).

A autonomia e discricionariedade fazem parte da rotina de trabalho desses profissionais que [...] “readaptam, cotidianamente, suas concepções sobre o próprio trabalho e também sobre seu público, para sobreviver naquela função. (LIPSKY *apud* FILHO, 2014, p. 51). A partir desse levantamento teórico sobre os burocratas de nível de rua e seu papel na implementação de políticas públicas, discutiremos no próximo capítulo os resultados da investigação sobre o Programa Novo Mais Educação.

Na seção seguinte serão analisados como o Programa é executado na escola, quais dificuldades e soluções encontradas, quem são os burocratas que executam o Programa, qual atuação dos burocratas no Programa, quais dificuldades encontradas e estratégias utilizadas na execução das atividades do Programa. Assim discutiremos como são desenvolvidas as atividades do Programa na escola, questões de ordem estruturais, pedagógicas e o papel dos burocratas na execução dessas atividades.

### 3. Resultados da Investigação

O Programa Novo Mais educação é uma política educacional pensada e formulada com um desenho uniforme, o mesmo contém um conjunto de ações pedagógicas que são implementadas no ambiente escolar. No entanto, existem algumas adaptações entre a política proposta e a política em uso, em virtude do contexto de cada escola.

No presente estudo, as adaptações de como as ações foram planejadas e como são executadas não são analisadas de forma negativa. Mas sim, como essas divergências são essenciais para implementação do programa na escola investigada, quem são os profissionais que executam essas mudanças, e o porquê das mudanças?

O Grupo Escolar Maria Peixoto Barbosa Alves foi o foco de nosso estudo, lá as atividades do Programa ocorrem durante toda semana no contra turno das aulas. A Escola aderiu ao plano de 15 horas atividades semanais, no qual são desenvolvidos o acompanhamento pedagógico de Língua Portuguesa e Matemática e as oficinas de capoeira, arte e música coral e canto, distribuídas durante toda semana em um calendário de aulas atendendo às diretrizes do Programa.

As escolas que ofertarem 15 horas de atividades complementares por semana realizarão 2 atividades de acompanhamento pedagógico, sendo: 1 de Língua Portuguesa com 4 horas de duração e 1 de Matemática, também com 4 horas de duração, totalizando 8 horas. Realizarão também 3 atividades de livre escolha dentre aquelas disponibilizadas no sistema PDDE Interativo e no sistema de monitoramento, a serem realizadas nas 7 horas restantes. (MEC 2016, p.9)

Salienta-se que a distribuição das aulas durante a semana é ajustada entre os Mediadores Facilitadores e o Articulador do Programa na escola levando em consideração a autonomia pedagógica da escola para organizar seu horário, no entanto a carga horária das atividades é fixa não havendo a possibilidade de redução.

As atividades do programa acontecem em salas anexas ao prédio escolar, no qual foi construído uma estrutura com salas e banheiro para atender as demandas do programa. Haja visto que as questões estruturais já foram consideradas percalços na implementação das atividades do Programa na escola. Afirma o Mediador A.

Aqui nessa escola, a mudança que a gente queria ocorreu. Que era, que tirou de lá de dentro sabe, que a gente está aqui fora. Então a gente já tem nosso espaço aqui na escola, para mim está ótimo, que tem outras escolas que o Programa acontece dentro de uma sala no mesmo prédio e aqui já tem, tem o banheiro lá como se fosse outro anexo. (MEDIADOR A, 2018)



A deficiência na estrutura das escolas representa um dos gargalos na implementação do Programa, muitas das escolas foram planejadas para atender uma demanda diferente da que o PNME busca implementar. Durante anos, as escolas foram planejadas para funcionar em diurno com dois períodos e turmas diferentes; com a chegada do Programa as escolas tiveram que se adaptar para executar as atividades atendendo suas diretrizes.

O Novo Mais Educação acaba sendo a única iniciativa de educação integral para muitos municípios, sobretudo considerando as dificuldades orçamentárias de tantas redes públicas. Observamos que o Programa está voltado para os mais vulneráveis, constituindo uma estratégia para reduzir as desigualdades e vulnerabilidade social.

Uma das dificuldades que o município de Cruz das Almas também enfrentou foi a deficiência estrutural em seus prédios escolares, o que interfere diretamente na execução das atividades do Programa. Nesse momento, a Prefeitura Municipal é acionada para proporcionar um ambiente escolar que respeite as necessidades dos alunos e do Programa, um dever das prefeituras, visto que, nas diretrizes do Programa, os recursos de custeio são destinados exclusivamente para cobertura de despesas, sendo empregadas no ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos Mediadores da Aprendizagem e Facilitadores responsáveis pelo desenvolvimento das atividades e na aquisição de material de consumo e na contratação de serviços necessários às atividades complementares (MEC 2016, p.12).

Os recursos têm suas despesas específicas, no entanto, as escolas têm autonomia para gerir os mesmos dentro das diretrizes do Programa. O processo de seleção dos mediadores de aprendizagem e facilitadores também fica sobre a responsabilidade da coordenação. O município de Cruz das Almas, apresentou um avanço no processo de seleção rompendo com os paradigmas do nepotismo e clientelismo.

O diferencial que esse programa também traz que eu, como coordenação geral, eu pude fazer um processo seletivo. Eu abri edital chamada pública, disponibilizando as vagas para essas escolas que irão ser contempladas, eu montei uma equipe multidisciplinar e fizemos a seleção. (COORDENADOR, 2018)

Os profissionais selecionados atuam na execução das atividades do Programa em uma relação de voluntariado. “Os mediadores e facilitadores que realizarão o acompanhamento pedagógico e as atividades de esporte, lazer, arte e cultura escolhidas pela escola por meio do trabalho voluntário” (MEC, 2017, p.7). Em uma primeira impressão, pelo estereótipo da palavra voluntariado atrelado a exemplos de tentativas frustradas de adoção desse modelo, segue o questionamento: será que o Programa consegue executar suas atividades com esse modelo?

No ambiente escolar pouco se discute sobre as responsabilidades dos atores que executam as atividades de programas implementados nas escolas, esses profissionais simplificam o processo de implementação das políticas além de conhecerem a realidade da escola. Neste ambiente, todos os profissionais, dentro da sua realidade, participam do processo de formação educacional dos estudantes, esses profissionais estão na base de sustentação das ações implementadas: os burocratas de nível de rua. Questionado sobre o papel dos burocratas na execução das atividades do Programa, o Coordenador afirma:

Eu posso dizer que o lado positivo de fazer com o programa aconteça da forma correta ele parte sim dos facilitadores, mediadores e articuladores. Porque tem uma responsabilidade profissional que facilita a execução do programa.  
(COORDENADOR)

A presente análise acionou burocratas que, de certa forma, colaboram para execução das atividades do Programa, haja visto que nas diretrizes do mesmo alguns desses profissionais não constam como atores no processo de execução do Programa, como exemplo citamos as merendeiras e porteiros. Quando questionados sobre sua atuação no Programa, eles responderam:

Olha! Eu no portão cuido para que os alunos do programa permaneçam na escola os que almoçam aqui e observo os que retornam para não entrar quem não é do programa. Quando começa a aula eu também fico de olho para eles não ficarem fora da sala.  
(PORTEIRO)

A hora da merenda tem dias que é complicada porque as vezes mistura os alunos do programa e do regular, a gente tem que ficar atenta para não dá merenda duas vezes. Também tem a questão da quantidade que a gente faz se não falta. (MERENDEIRA)

São ações pontuais desses burocratas que, de certo modo, garantem a sequência das atividades. No processo de execução das atividades do Programa, também foram constatadas estratégias utilizadas pelos burocratas para solucionar demandas de diversas ordens. No entanto, a maioria dessas demandas está atrelada ao atraso nos repasses.

outra dificuldade que nós continuamos tendo até hoje, é o recebimento do recurso.  
(COORDENADOR)

a escassez de recursos, então quando diminui o capital, diminui a forma de executar o Programa. (COORDENADOR)

O Programa Mais Educação atua como estratégia de ampliação da jornada em tempo integral, no entanto nem sempre as escolas o desenvolvem nessa perspectiva. Assim, a escassez de materiais interfere na forma de desenvolver as ações do Programa.

Para construir uma atividade xerocopiada, ontem mesmo eu trouxe uma atividade lógica para eles utilizarem e colocar a cabeça para funcionar, então assim, eu imprimi, aqui imprime, mas tem a demanda da escola também, então assim eu geralmente trago de casa, levo papel. (MEDIADOR B)

Agora em relação a material eu sou sincera eu trabalhei com material reciclado, mas material mesmo para escola para fazer o trabalho não, eu trabalhei com resto de material que eu tinha por que eu já trabalho com arte, como eu trabalho com arte, trabalho em eventos então em tenho material em casa, assim, sobras. Eu trabalhei com sobras de material. (FACILITADOR A)

a gente não teve os recursos que foi: o berimbau, o pandeiro, os recursos da capoeira. Eu, por ser capoeirista já, eu trago de casa. (FACILITADOR C)

Então a gente vai dando esse jeitinho, mas também tem a possibilidade de criar instrumentos, alguns instrumentos da capoeira podem fazer até com material reciclado mesmo. (FACILITADOR C)

Todos esses relatos demonstram que, mesmo com as dificuldades existentes, os alunos são contemplados com as atividades do Programa, devido às estratégias desenvolvidas pelos burocratas. Outra situação complexa é alimentação escolar desses alunos, essa situação tem levado a coordenação do Programa a adotar medidas que mexem no formato de execução do Programa.

Então, como não tem alimentação, automaticamente o aluno faz a oficina, o seu reforço escolar de português e matemática, e no horário que era para ele ficar na escola, ele tem que ir para casa. Só que, para esse aluno retornar? (COORDENADOR)

Uma série de fatores comprometem a medida adotada, nossa análise não pretende identificar estratégias certas e erradas. No entanto, a medida implementada deve ser revista, levando em consideração os seguintes fatos: alguns alunos do Programa moram na zona rural ou em áreas mais afastadas da Escola e existem alunos que precisam de acompanhamento dos responsáveis devido à idade. Durante a coleta de dados um fato me chamou atenção. Dois alunos do Programa, moradores da zona rural, trazem o almoço para escola. Essa situação vai totalmente de encontro ao processo de implementação do Programa nas escolas.

Deixando um pouco de lado as questões estruturais, partiremos para o contexto pedagógico e relacional das atividades do Programa. Ficou constatado que existe uma relação de vínculos entre os professores da escola, mediadores e facilitadores do Programa. Essa relação é construída mediante o envolvimento de todos os burocratas no planejamento pedagógico.

Assim, isso aí já é até uma política da escola, a gente procura tá interagindo com os professores, entendeu? Quando tem uma reunião do meio escolar, os professores do Mais Educação também são convidados a participar, porque a gente também está lidando com os alunos do colégio, a diferença que é só no turno oposto. (FACILITADOR C)

Minha relação com eles é normal, a gente vem se comunicando, é um corpo né, a gente tem que está andando junto. (FACILITADOR B)

A interação entre os burocratas proporciona a reorganização curricular e a ampliação das dimensões. A ação pedagógica implementada oferece a oportunidade de enfrentar o histórico de fracasso escolar.

A relação é ótima porque procuramos desenvolver um trabalho juntos para um complementar o outro. Então no caso nós monitores ficamos sempre no contato direto para poder auxiliar nos conteúdos que os professores passam, auxiliar os menos que tem mais dificuldade. (MEDIADOR B)

Nossa relação é boa! Conseguimos ajustar as atividades do regular com o Programa e os mediadores de aprendizagem nos apoiam na correção das falhas educacionais. (PROFESSOR)

Esse envolvimento também proporciona que as ações do Programa sejam implementadas atendendo às orientações pedagógicas do Programa. As atividades devem ser implementadas na Escola de modo a garantir sua articulação com o currículo e com as atividades pedagógicas propostas pelo sistema de ensino.

Então alguma coisa que a gente possa ter notado aqui nos alunos que as vezes os professores lá não tenham notado, a gente acaba cooperando lá também nessas reuniões, se aluno tem alguma facilidade ou alguma dificuldade em alguma matéria, se o aluno tem alguma dificuldade em algum tipo de conta ou para ler. (FACILITADOR C)

Eu procuro sempre estar me reunindo com os mediadores e facilitadores do Programa, para discutirmos o plano pedagógico e construirmos metodologias que possibilitem inserir os conteúdos aplicados na sala as atividades do programa. (PROFESSOR)

Quando eles chegam a gente procura logo fazer as atividades deles que vem do regular. Depois faz a nossa atividade, trabalhando dentro do assunto que eles estão dando. (MEDIADOR A)

As diretrizes pedagógicas do Programa na Escola de certo modo conseguem ser implementadas, mesmo que sejam necessários alguns ajustes para adequar a política ao contexto local. As políticas educacionais precisam pensar em modelos de formulação que atendam ao contexto local e as perspectivas dos burocratas.

[...] o Programa é bonito, é lindo, é perfeito, mas assim nem tudo que está ali dá para ser aplicado. (MEDIADOR B)

O Projeto Mais Educação é ótimo, a gente só precisa de quem está por trás ajudar mais e conhecesse a realidade de cada colégio, por que os colégios, mesmo sendo na mesma cidade, tem realidades diferentes, então eles conhecendo essa realidade do colégio e atendendo o colégio de acordo a realidade do colégio, eu acho que o Mais Educação funcionaria de uma maneira ótima. (FACILITADOR C)

Mesmo com todos os percalços no processo de implementação, as ações do Programa Novo Mais Educação atuam na vida escolar de diversas crianças proporcionando condições para reverter o fracasso escolar, também não devemos esquecer seu papel social. A continuidade das atividades do Programa representa o investimento em ações pontuais que, de certo modo, a longo prazo alcançaram resultados positivos.

É bom pra eles, para crianças, eles se desenvolvem bastante. Além disso, eles aqui é como se fosse mesmo aqui na sala de aula, como se eles encontrassem muitas das vezes encontrassem uma família. Um abraço, um carinho, uma palavra que as vezes eles precisam e muitas vezes alguns deles não tem, e a gente sente isso. (FACILITADOR A)

Bom, o impacto eu logo digo que é; a importância que o Programa tem de ofertar a essas crianças e adolescentes. Ou seja, um programa que gera impacto positivo, porque você consegue tirar aquelas crianças de uma situação de risco, de vulnerabilidade social, e você traz esses alunos para dentro da sala de aula. (COORDENADOR)

A gente criou, estamos criando jovens com autonomia. Eles criaram uma nova realidade de vida a partir Programa. (COORDENADOR)

Na seção seguinte apresentamos a conclusão deste trabalho de conclusão de curso.

#### **4. Considerações Finais**

A pergunta de pesquisa que conduziu nossa investigação foi: Quais mecanismos são utilizados pelos burocratas nível de rua, na implementação do Programa Novo Mais Educação, em uma escola da rede básica de Educação da cidade de Cruz das Almas-Ba? Durante a pesquisa, a investigação evidenciou como ocorre a implementação do Programa Novo Mais Educação em uma escola, relacionando suas dificuldades e como é feita a articulação para solucionar as demandas existentes. Assim constatamos o protagonismo dos burocratas de nível de rua, mediante estratégias desenvolvidas para garantir a execução das atividades do Programa.

A implementação do Programa na escola modifica todo contexto escolar: aumenta-se a carga horária mediante a ampliação da jornada, os espaços educativos são ampliados, devendo haver espaço para novos saberes e atores, a proposta pedagógica é pensada de forma macro e às vezes é preciso mudança na estrutura física, como a construção de novas salas.

O Programa Novo Mais Educação é uma proposta de educação integral em tempo integral sustentada por argumentos pedagógicos e sociais. A parte pedagógica implementa a jornada integral visando a oferecer aos alunos uma educação de qualidade, propiciar melhores condições de aprendizado e oferecer mais e melhores oportunidades educativas aos alunos. A parte social é embasada na minimização da vulnerabilidade social, visando possibilitar mais tempo na escola aos alunos vulneráveis social e economicamente.

As estratégias elaboradas para garantir a execução das atividades do Programa caracterizam o envolvimento dos burocratas e seu papel no processo de implementação do mesmo. Tudo isso atrelado ao reconhecimento das metas e objetivos da política educacional, o que garante proporcionar aos usuários do Programa serem contemplados com suas ações.

Mesmo com as dificuldades encontradas pelo Município de Cruz das Almas, a escola investigada apresentou resultados razoáveis em seu processo de implementação, haja visto que o principal entrave é o atraso nos repasses federais. Para garantir a continuidade das atividades é acionada a gestão municipal, com recursos próprios, e os burocratas de nível de rua (agentes implementadores), que utilizam da expertise e profissionalismo e recursos disponíveis.

A situação da falta de recursos já havia sido mencionada em Parente 2016b, ao afirmar que, em determinadas situações, os problemas de repasses de recursos constituíram-se em momentos políticos importantes para os entes federativos: alguns optaram por assumir os custos do

programa, inaugurando, muitas vezes, uma política de educação em tempo integral no âmbito do próprio ente federativo (PARENTE, 2016 p.160). Não foi o caso em Cruz das Almas.

A escola investigada vê, no Programa Novo Mais Educação, a possibilidade de melhoria das oportunidades educativas associadas às questões sociais, do desempenho do aluno e em seu comportamento. Durante o processo de entrevista com os burocratas de nível de rua ficou constatado em algumas falas o medo da não continuidade do Programa na escola, o encerramento das atividades corresponde à interrupção de um projeto cujo os resultados são alcançados sequencialmente.

Muito desse resultado depende da leitura que os burocratas de nível de rua fazem sobre os objetivos do Programa, visto que o desafio de uma proposta de educação que enfrente as desigualdades educacionais é conseguir identificar os mecanismos que a reforçam, buscando atuar de forma sistemática sobre eles. Assim a construção da proposta pedagógica deve levar em consideração o contexto social de cada estudante.

A autonomia dos burocratas de nível de rua para construir a proposta pedagógica garante que as ações e atividades do Programa estejam relacionadas com as deficiências da escola. Esse processo de construção é um dos muitos papéis dos burocratas de nível de rua no processo de implementação do Programa Novo Mais Educação.

A característica principal dos burocratas de nível de rua é a discricionariedade na tomada de decisão em determinadas situações de rotina. Na implementação do Programa Novo Mais Educação, esses profissionais, além de construírem o projeto pedagógico e serem responsáveis por executar as atividades, também desempenham um papel de agentes formuladores, adequando o Programa ao contexto local e desenvolvendo estratégias para garantir a continuidade das atividades.

O desenvolvimento integral das crianças, adolescentes e jovens não pode ser enfrentado sem um trabalho articulado de atores. O contato direto com os usuários do Programa proporciona permitir a construção de um conjunto de ações integradas, capazes de responder com maior eficiência aos desafios propostos pelo cenário educacional.

## Referências

BRASIL. Portaria Normativa Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. **Diário Oficial da União**, 26 abr. 2007. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais\\_educacao.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 1.144, de 10 de outubro de 2016. Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de out. 2016. Disponível em: <<https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>

BRASIL. Lei n. 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 dez. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>

BRASIL. Decreto n. 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7083.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7083.htm)>.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Mais Educação. **Passo A Passo**. Brasília, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. **Manual Operacional De Educação Integral**. Brasília, 2014.

BRASIL, Ministério da Educação. Série Mais Educação. Educação Integral. **Texto Base para o Debate Nacional**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Coordenação Geral de Ensino Fundamental. **Caderno de Orientações Pedagógicas**. Brasília 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Coordenação Geral de Ensino Fundamental. **Documento Orientador – Adesão**. Outubro de 2016.



COELHO, Lígia Martha C. Costa; **História da educação integral**; Em Aberto, Brasília, v. 22, n. 80, abr. 2009, p. 83-96.

CUNHA, Eudes Oliveira. Implementação da política de permanência de estudantes na Universidade Federal da Bahia. **Implementação como um campo de análise das políticas públicas** Salvador: Tese (PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO) Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2017.

CUNHA, Eudes Oliveira. Implementação da política de permanência de estudantes na Universidade Federal da Bahia. **Principais modelos de análise da implementação de políticas públicas**. Salvador: Tese (PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO) Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2017

DANTAS, Lys Maria Vinhaes. Análise da Implementação de Uma Política Educacional Pioneira na Área de Avaliação em Larga Escala na Bahia. **A escola pública e a avaliação externa**. Salvador: Dissertação (Pós-graduação em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal Da Bahia, 2005, p. 73 – 91

FERREIRA, Vicente Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin; **fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas**; Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, nº 3, Artigo 1, Jul/Set, 2016, p. 776-793.

FILHO, Tarcísio Perdigão Araújo; **Burocratas do Nível da Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado**; Áskesis, v. 3, n. 1, janeiro/junho – 2014, p. 45 – 57.

GANDRA, Juliana Maria Fátima Viana; **O impacto da educação em tempo integral no desempenho escolar: uma avaliação do programa mais educação**; Dissertação - Programa de pós-graduação em economia; Viçosa, Minas Gerais, 2017, p. 10-12.

GONÇALVES, Antonio Sérgio; **Reflexões sobre educação integral e escola de tempo integral**; Cadernos Cenpec, n.2, 2006, p. 129-135.

JESUS, Larissa Suelle Matos. **Estratégias utilizadas por uma escola municipal na implementação do Programa Mais Educação no município de Cachoeira-BA**; 2015.

LECLERC, Gesuína de Fátima Elias; MOLL, Jaqueline; **Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da Educação Integral e em tempo integral**. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, n. 45, p. 91-110, jul./set. 2012. Editora UFPR.

LOTTA, Gabriela. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade**. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: Uma Contribuição Para A Análise De Políticas Educacionais**. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MONTEIRO, Mônica; VIII jornada internacional políticas públicas; **O que há de novo no “programa novo mais educação?”**; 2017, p. 1-12.

OLIVEIRA, Antonio; **Burocratas de linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas**; Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro, nov./dez. 2012, p.1551-1573

PARENTE, Cláudia Mota Dáros; **Programa Mais Educação: impactos e perspectivas nas escolas do campo**; Revista Eletrônica de Educação, v.11, n.2, jun./ago., 2017, p.439-454.

PARENTE, Cláudia Mota Dáros; **construindo uma tipologia das políticas de educação integral em tempo integral**; Roteiro, Joaçaba, v. 41, n. 3, set./dez. 2016a, p.563-586.

PARENTE, Cláudia Mota Dáros; **Programa Mais Educação e modelos de educação em tempo integral**; Revista Cadernos de Educação, nº 54, 2016b, p. 152-169.

QEDU. Censo Cidades: < [https://www.qedu.org.br/cidade/5136-cruz-das-almas/censo-escolar?year=2017&dependence=0&localization=0&education\\_stage=0&item=](https://www.qedu.org.br/cidade/5136-cruz-das-almas/censo-escolar?year=2017&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=)> acesso em 28 de janeiro de 2019

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: CENGAGE Learning, 2013.

RUA, Maria das Graças; Políticas Públicas; **In: O ciclo de políticas públicas**; CAPES, Florianópolis, 2009.

SILVA, Eliane Costa; Burocratas de Nível de Rua e a implementação do PROEJA: uma perspectiva de baixo para cima; **In: Aspectos teóricos sobre a implementação de políticas públicas e a discricionariedade dos burocratas de nível de rua**; Dissertação – Universidade Federal de Pernambuco, Recife 2016, p.33-47.

## **Apêndice 01: Roteiro de Entrevista**

### **Roteiro de Entrevista – Professor**

- 1) Como foi o seu primeiro contato com o Programa (o momento que ela foi implementada na Escola)? Houve muitas críticas? Como o senhor (a) lidou com isso?
- 2) O senhor (a) pôde dar opiniões, fazer ajustes, em relação a política que seria implementada na Escola?
- 3) Quando o Programa foi posto em prática, teve alguma coisa nele que o senhor (a) viu que aqui na Escola não funcionaria? Cite exemplos.
- 4) No seu planejamento, o senhor considera a articulação com as atividades do Mais Educação?
- 5) Com a chegada do Mais Educação, o senhor (a) acredita que os alunos melhoraram seu desempenho escolar? De que forma?
- 6) Quais as estratégias que o senhor (a) usa para que o programa dê certo?
- 7) Quais mudanças o senhor (a) julga necessária para que o programa seja implementado com sucesso na escola?
- 8) O senhor acha que a partir de sua autonomia em poder trabalhar, poderia ter feito algo para modificar a realidade do Programa?

### **Roteiro de Entrevista – Mediador de Aprendizagem e Facilitador**

- 1) Qual a sua relação com os professores da Escola?
- 2) Quais as estratégias que o senhor (a) usa para que o programa dê certo?
- 3) Como é a sua relação com os alunos?
- 4) Como é a frequência desses alunos na aula?
- 5) O que o senhor (a) faz aqui na Escola? Qual atividade desenvolve?
- 6) O senhor foi capacitado para realizar as atividades?
- 7) Onde o senhor atua? Dentro ou fora da Escola?
- 8) Que apoio o senhor (a) recebeu da Escola para desenvolvimento do trabalho?
- 9) Como é feita a articulação entre o currículo escolar e as atividades do programa?
- 10) Quais mudanças o senhor (a) julga necessária para que o programa seja implementado com sucesso na escola?

### **Roteiro de Entrevista – Porteiro e Merendeira**

- 1) O senhor (a) recebeu alguma capacitação da Escola para desenvolvimento do trabalho?
- 2) O senhor (a) percebe a sua atuação no programa como importante para a qualidade das ações realizadas. Ou seja, a forma como o senhor (a) atua pode fazer toda a diferença?
- 3) Com a chegada do programa quais mudanças o senhor (a) notou na escola?
- 4) Com a chegada do programa quais mudanças o senhor (a) notou nos alunos?
- 5) Na execução das suas funções, há algum controle entre os alunos participantes das oficinas do PNME e alunos regular.
- 6) Com a chegada do Programa, como ficaram divididas as tarefas na escola?
- 7) Quais as estratégias que o senhor (a) usa para que o programa dê certo?
- 8) Quais mudanças o senhor (a) julga necessária para que o programa seja desenvolvido com sucesso na escola?

### **Roteiro de Entrevista - Coordenador**

- 1) Quando o PNME chegou ao município?
- 2) Por qual motivo o município foi contemplado com as ações do PNME?
- 3) Quantas escolas são atendidas pelo Programa?
- 4) Em média quantos alunos participam do Programa?
- 5) Como são desenvolvidas o conjunto de atividades do Programa?
- 6) Qual a contrapartida do município?
- 7) Qual a contrapartida do governo federal?
- 8) Quais dificuldades foram ou são evidenciadas na implementação do Programa no Município?
- 9) Quais soluções foram desenvolvidas?
- 10) Qual a atuação dos servidores das escolas na implementação das ações do Programa?
- 11) O Sr. Atribui a responsabilidade dos sucessos e insucessos das ações do Programa aos servidores que à implementam?
- 12) Existe algum treinamento ou capacitação para os servidores?
- 13) Quais impactos são evidenciados com a implementação do Programa no município?

## Apêndice 02: Termo de consentimento informado

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO

Convidamos o Sr. \_\_\_\_\_, para participar da pesquisa intitulada *“IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO, UMA ANÁLISE SOBRE O PAPEL DO BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA NO MUNICÍPIO DE CRUZ DAS ALMAS-BA.”* desenvolvida pelo graduando Anderson de Jesus da Silva, estudante do Curso de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), orientada pela Profa. Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas, também da UFRB.

Esta pesquisa tem como objetivo evidenciar o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação do Programa Novo Mais Educação no município de Cruz das Almas-BA.

Sua participação nesta pesquisa é voluntária e se dará por meio de uma entrevista semiestruturada com gravação de áudio.

Os riscos decorrentes de sua participação nesta pesquisa são: o desconforto por responder questões relacionadas ao seu ambiente de estudo e da vida pessoal, a possibilidade de atrapalhar a realização de suas atividades laborais e educacionais, a necessidade de disponibilização do seu tempo. Entretanto, como forma de minimizar/evitar tais riscos, as entrevistas serão previamente agendadas.

Esclarecemos que se V.Sa. aceitar participar desta pesquisa estará contribuindo para a construção de uma Universidade que integra em seu projeto a assistência e permanência dos seus alunos, pois através dos resultados do estudo realizado, a Instituição poderá desenvolver ações que reforçam a política de assistência estudantil.

Se depois de consentir a sua participação o (a) Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo à sua pessoa.

Ressaltamos que o (a) Sr. (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração por participar desta pesquisa. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo.

Para qualquer outra informação, o (a) Sr. (a) poderá entrar em contato com o **pesquisador** responsável por esta pesquisa no endereço: Rua Nova Nazaré, Muniz Ferreira-BA, telefone (75) 98845-4565, e-mail: andersonsylva95@hotmail.com