



Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Centro de Artes, Humanidades e Letras
Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública

PEDRO AUGUSTO FALCÃO DE JESUS

**ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO
MAIS EDUCAÇÃO EM POJUÇA-BA PELA PERSPECTIVA
DOS DIRIGENTES ESCOLARES**

Cachoeira
2019

PEDRO AUGUSTO FALCÃO DE JESUS

**ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO
MAIS EDUCAÇÃO EM POJUCA-BA PELA PERSPECTIVA
DOS DIRIGENTES ESCOLARES**

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.

Orientador: Profa. Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas

Cachoeira
2019

PEDRO AUGUSTO FALCÃO DE JESUS

**ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS
EDUCAÇÃO EM POJUCA-BA: Dificuldades e estratégias de
enfrentamento.**

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 25 de julho de 2019.


Olivia Maria Costa Silveira
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia
Secretaria Municipal de Educação de Pojuca - BA


Edilson Tavares de Araújo
Doutor em Serviço Social pela PUC – SP
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

Agradecimentos

Agradeço a Deus, que sustenta minha vida em suas mãos. Agradeço aos meus pais, Fernanda e José, que fazem tudo que podem para que eu tenha oportunidade de crescer. Agradeço aos meus colegas, que tornaram a vida na universidade muito mais prazerosa. Não cito nomes porque posso cometer um grande erro ao esquecer de alguém. Mas, quando eles lerem, saberão que estão sendo lembrados. Agradeço a Luciana, que está comigo pro que der e vier. Obrigado também ao pessoal do grupo de pesquisa, que me ajudaram a evoluir academicamente. E por fim, agradeço a minha orientadora Lys, que além de me aturar, me ajuda desde que cheguei no curso. Sem ela, talvez nem estivesse aqui.

A todos vocês, meu muito obrigado!

JESUS, Pedro Augusto Falcão. **Análise de Implementação do Programa Novo Mais Educação em Pojuca-BA pela Perspectiva dos Dirigentes Escolares**. 56 pg. 2019. 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 trabalho apresenta uma análise de implementação do Programa Novo Mais Educação, uma estratégia do governo federal para melhoria de aprendizagem, principalmente de Língua Portuguesa e Matemática, em escolas de educação básica. Buscou-se, numa perspectiva de síntese entre análise dos documentos de formulação e ações de implementação do PNME, identificar as dificuldades encontradas pelos diretores das escolas municipais de Pojuca-BA para implementação do Programa, além das alternativas encontradas pelos mesmos para resolução das referidas dificuldades. Para realização do trabalho, foi feita, inicialmente, análise documental da base legal e das orientações do Programa. Posteriormente, foi criado um panorama educacional de Pojuca-BA. Em seguida, foi realizado grupo focal (gravação de áudio) com os diretores das escolas de implementação do PNME. Como principais resultados, temos: as dificuldades em termos de infraestrutura; falta de recursos; voluntariado e dificuldade de acesso da zona rural como os maiores entraves, e integração com a comunidade escolar; seleção das oficinas do programa e motivação dos funcionários da escola, como as principais estratégias de enfrentamento.

Palavras-chave: Programa Novo Mais Educação; Educação Integral; Implementação de Políticas Públicas; Burocracia de Médio Escalão

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Modelo de análise adotado	29
Quadro 1: Contextualizando as categorias.	30
Quadro 2: Informações sobre o município de Pojuca-BA.....	32
Tabela 1: Médias de proficiência dos 5º e 9º anos de Pojuca e Catu em 2015.....	34
Tabela 2: Médias de proficiência dos 5º e 9º anos de Pojuca e Catu em 2017.....	35

Sumário

Introdução	8
1. Educação Integral no Brasil.....	12
1.1 Regulamentação da Educação Integral no Brasil	15
1.2 Programa Mais Educação.....	16
1.3 Programa Novo Mais Educação – PNME	18
2. Implementação de Políticas Públicas	21
2.1 Importância da Teoria na Pesquisa	22
2.2 Síntese Top-Down X Bottom-Up.....	23
2.3 A Importância do Burocrata de Médio Escalão.....	25
2.4 Dirigentes Escolares	26
3. Metodologia e Plano de Análise	28
4. Conhecendo Pojuca-BA	32
4.1 Panorama Educacional de Pojuca-Ba	33
4.2 Implementação do Programa Novo Mais Educação em Pojuca-Ba: as dificuldades e as estratégias de enfrentamento.....	35
4.3 Descontinuidade do PNME em Pojuca-BA.....	46
5. Considerações finais	49
Referências	52
Apêndices.....	55

Introdução

A implementação de uma política pública é a etapa na qual são colocadas em prática as decisões tomadas na fase de formulação. É na implementação que a política sai da norma e vira ação, quando, de fato, é apresentada ao seu público-alvo e passa a ser objeto de sua avaliação. É nesse espaço entre norma e ação que este trabalho se desenvolve, buscando, numa perspectiva de síntese entre as abordagens *bottom-Up* e *top down*, observar os processos que envolvem a execução de uma política que, dentro de suas dificuldades, tenta estar de acordo com as orientações que a regem.

A política em questão é o Programa Novo Mais Educação – PMNE, uma estratégia do governo federal que objetiva melhorar a aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar. Propõe desenvolver, também, atividades nos campos de artes, cultura, esporte e lazer, impulsionando a melhoria do desempenho educacional. Esta é a norma posta, mas como se dá a implementação daquilo que é orientado? Quais as dificuldades em relação ao espaço para funcionamento em dois turnos? E o espaço para atividades esportivas e culturais? Existe apoio da Secretaria de Educação do município? Essas são apenas algumas das questões que podem ser observadas no que se refere à condição que o município dispõe para desenvolver o Programa da melhor forma. O município que escolhi para ser o local da minha análise foi Pojuca-BA.

O principal objetivo desta produção passa por investigar, em perspectiva de síntese, a implementação do Programa Novo Mais Educação no município de Pojuca-BA, pelo olhar dos dirigentes escolares. Através de toda a hierarquização e normatização do PNME na articulação nacional - local e a partir das práticas e das vivências dos profissionais burocratas responsáveis pela gerência das escolas, os burocratas de médio escalão, o presente trabalho analisou **quais as dificuldades**

encontradas pelos dirigentes das escolas municipais de Pojuca-BA e quais alternativas buscadas para melhor implementação do Programa Novo Mais Educação – PNME?

O interesse pelo tema de implementação de políticas públicas surgiu da minha participação, como PIBIC, no projeto “Modelos de análise de implementação de políticas públicas pelo olhar do implementador: Educação Básica e Superior no entorno da Baía de Todos os Santos sob foco”, que é coordenado pela Prof.^a Dr.^a. Lys Maria Vinhaes Dantas. É um projeto que tem o objetivo geral de propor e discutir modelos de análise de implementação de políticas públicas na região da Baía de Todos os Santos e em todo seu entorno, com foco nas políticas de educação. O meu plano de trabalho consistiu em realizar o levantamento do panorama da educação pública atual no município de Pojuca-Bahia, em uma análise - diagnóstica inicial. A partir dessa interação e do caminhar das pesquisas e leituras, fui apresentado ao tema de implementação de políticas públicas, quando pude perceber a importância do avanço nas pesquisas nesse campo, devido à expressividade que esta etapa possui no processo de efetivação da política.

Como sabemos, as políticas públicas são ações ou programas, governamentais ou não, que buscam garantir o bem-estar da população. Contudo, apesar de não ser algo louvável, por vezes os interesses pessoais e de alguns coletivos dominantes são colocados à frente do interesse público. Isso fica evidente quando, em meio às alternâncias de governo, os rumos tomados em relação às políticas públicas são completamente alterados. As alternâncias de governo trazem com elas mudanças no direcionamento das políticas públicas. O governo do PT (Partido dos Trabalhadores) – Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2016) - claramente adotava uma política mais voltada para o lado social e, de certa forma, atentava para a questão educacional no Brasil. Já no “governo de transição” de Michel Temer (2016-2018), era perceptível que a mudança no foco das políticas de governo seria no sentido economia – a primeira medida de impacto foi a Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016 (PEC 241/16), que previa um Novo Regime Fiscal a vigorar por 20 exercícios fiscais, tendo foco no ajuste fiscal, no equilíbrio das contas, na retomada do crescimento e na geração de empregos, subordinando todos

os programas e projetos, inclusive nas áreas de educação e saúde, ao desempenho econômico do país - e isso parece se repetir sob o regime do atual presidente Jair Messias Bolsonaro (2019 - ?).

Neste cenário de diminuição de gastos e foco voltado para o resultado, é que se apoia a reestruturação do Programa Mais Educação, forma antiga do PNME. A estrutura normativa e operacional do PME deixava evidente a preocupação com a formação integral dos alunos, tanto nas perspectivas de educação, quanto na de tempo integral. Por isso, iniciei minha fundamentação partindo das discussões sobre educação integral no Brasil e das contribuições de seu grande pensador no cenário nacional, Anísio Teixeira. Também propus observar, na Regulamentação Federal, os momentos em que se discute a educação integral como diretriz de formação escolar no Brasil.

Em seguida, dei ênfase ao Programa Mais Educação. Neste ponto, foi possível observar como o foco na economia e nos resultados (eficácia) acarretou a reformulação do PME e a criação do Novo Mais Educação, em 2016.

No capítulo seguinte, abordei a implementação de políticas públicas. Por meio das leituras, busquei entender as possíveis dificuldades de implementação do PNME em Pojuca-BA e o papel burocratas de médio escalão, na função dos diretores das escolas nesta fase da política, a importância desses profissionais para o melhor desempenho do programa.

Chega a hora de apresentar todo processo metodológico utilizado nesta produção, para, então, conhecermos Pojuca-BA. Apresentei o panorama educacional do município baiano e as características de implementação do Programa Novo Mais Educação, resultantes desta pesquisa. A princípio, o trabalho iria analisar o biênio 2018-2019, mas aconteceu o que já era esperado: as atividades do PNME, em Pojuca-BA, não foram reativadas no ano de 2019. Porém, esse contratempo nos trouxe outra questão a ser discutida: a descontinuidade das políticas públicas.

Por fim, na conclusão, sintetizei aquilo que conseguimos extrair de toda a discussão. Entender os processos, as ações, intenções, os sucessos e as imperfeições de uma

política educacional tão importante para a formação das crianças e adolescentes. E, também, ampliar nosso sentido crítico em relação às atitudes governamentais, os interesses que estão por trás e os verdadeiros reflexos na vida da população.

1. Educação Integral no Brasil

Para Ação Integralista Brasileira (AIB), fundada em 1933, a educação integral envolvia a obrigação da escola em sintonizar os “dogmas” do Estado, da família e da religião, numa intensiva ação educacional na qual a disciplina e a obediência eram valores centrais. É o que reforça Cavaliere (2010) ao dizer que cumprir os compromissos, obedecer aos superiores, propagar sua doutrina e morrer pelos ideais eram as bases da atitude Integralista a ser inculcada. O indivíduo seria moldado para servir aos interesses do Estado Integral.

Ainda na década de 30, surgia no Brasil a ideia de educação integral significando uma educação escolar ampliada em suas tarefas sociais e culturais. Entre estes pensadores mais liberais, destaca-se Anísio Teixeira, por sua significativa contribuição teórica e também prática, que visava transformar a escola cada vez mais em uma instituição social.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova relatava a inquietação de um grupo de intelectuais brasileiros, dentre eles, Anísio Teixeira e Cecília Meireles, com a educação nacional. Em 1932, num documento chamado “A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo”, o Manifesto oferecia diretrizes para uma nova política educacional. De acordo com o documento, a causa principal dos problemas na educação da época estaria na falta de atenção dos planos e iniciativas a aspectos filosóficos e sociais e à aplicação de aspectos técnicos na tentativa de resolução dos problemas de educação.

Dada a multiplicidade de significados atribuíveis à expressão educação integral, é necessário fixar alguns de seus elementos intrínsecos: ela trata o indivíduo como um ser complexo e indivisível; no âmbito escolar se expressa por meio de um currículo, também integrado, e que não é dependente do tempo integral, embora possa se realizar melhor com ele; se empenha na formação integral do indivíduo em seus aspectos cognitivos, culturais, éticos, estéticos e políticos. E, acrescentaríamos, somente é defensável, em uma versão escolarizada, se tiver como prática e horizonte um radical sentido público e democrático (CAVALIERE, 2014 p. 1214)

O tempo integral, como o próprio termo aparenta, diz respeito à ampliação do tempo de permanência dos alunos no ambiente da escola, trazendo, ou não, novas

disciplinas para o currículo escolar. Geralmente, é adotado o sistema de um currículo básico e, nos contraturnos às aulas, tem um caráter mais artístico, além da prática de esporte.

No entanto, a permanência dos alunos no ambiente escolar, durante todo um dia letivo, não significa um aumento no aprendizado dos mesmos. As propostas metodológicas mal estruturadas, aliadas ao mau aproveitamento de tempo e espaço, não trarão avanços para a educação brasileira.

Uma ampliação da jornada pouco ou nada amarrada ao projeto pedagógico da escola ou ancorada na ideia da complementação, ou da mera ocupação do tempo, é insuficiente frente ao desafio educacional que o Brasil tem pela frente e não corresponde à expectativa da população, que, em situações já relatadas passa a desvalorizá-la. (SILVA, 2013 apud. CAVALIERE, 2014 p. 1212)

Dentro das diversas ações de Anísio Teixeira que propunham mudanças para a educação no país, destaca-se o Centro Educacional Carneiro Ribeiro que foi construído em Salvador – BA, em 1950. Na implantação do Centro notava-se a relação bastante estruturada entre o prédio escolar e a qualidade do ensino na escola de horário integral. O complexo educacional possuía quatro escolas-classe, cada uma com capacidade para mil alunos, divididos em dois turnos de quinhentos; e uma escola-parque composta por sete setores:

- (a) pavilhão de trabalho;
- (b) setor socializante;
- (c) pavilhão de educação física, jogos e recreação;
- (d) biblioteca;
- (e) setor administrativo e almoxarifado;
- (f) teatro de arena ao ar livre e
- (g) setor artístico.

As escolas-parque funcionavam de maneira alternada às escolas-classe, possibilitando a permanência do aluno no Centro durante todo o dia. Ainda se

pensava na construção de um residencial para acomodar crianças abandonadas, possibilitando-as um lugar para morarem.

Comparando com a atual situação da educação nacional, percebe-se que a estrutura da maioria das escolas públicas brasileiras ainda é precária e os prédios não conseguem acomodar as turmas dos turnos regular e contraturno ao mesmo tempo. Faltam salas, espaços culturais, quadras esportivas, áreas de leitura, salas de informática, etc. Talvez seja pedir demais que todas as escolas possuam tudo isso, mas a questão é que muitas não contam com nada disso. A alternativa encontrada é de aglomerar as crianças em espaços inapropriados e fazer passar o tempo de alguma forma. Assim, torna-se mais difícil o aprendizado dos alunos, fazendo até com que se cansem da escola.

Anísio Teixeira se afastou da vida política em 1964, mediante ditadura militar, e os Centros Educacionais não foram continuados. A discussão sobre educação no Brasil permaneceu inerte por, aproximadamente, 20 anos, quando Darcy Ribeiro, entre os anos 80 e 90, idealizou o programa CIEP (Centros Integrados de Educação Pública do Rio de Janeiro), que tinha como meta a oferta de ensino público de qualidade e em período integral aos alunos da rede estadual. Porém, foi outra proposta que não se manteve por muito tempo, os governos posteriores não deram continuidade aos trabalhos e as escolas voltaram ao seu funcionamento tradicional.

Neste mesmo período, do fim da década de 80 e início da década de 90, a educação integral passou a ser inserida, mesmo que de forma cautelosa, nas diretrizes da educação básica do país.

O art. 37 da Resolução nº 7, de dezembro de 2010 do Conselho Nacional de Educação, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, indica os princípios da educação de tempo integral no Brasil:

A proposta educacional da escola de tempo integral promoverá a ampliação de tempos, espaços e oportunidades educativas e o compartilhamento da tarefa de educar e cuidar entre os profissionais da escola e de outras áreas, as famílias e outros atores sociais, sob a coordenação da escola e de seus professores, visando alcançar a melhoria da qualidade da aprendizagem e da convivência social e diminuir as diferenças de acesso ao conhecimento e

aos bens culturais, em especial entre as populações socialmente mais vulneráveis. (MEC, 2010)

1.1 Regulamentação da Educação Integral no Brasil

A promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988, perante um cenário de intensa transformação política, econômica, e social que interferia poderosamente na sociedade, trouxe um novo norteamento para a educação no Brasil. Algumas intenções e ações políticas, anunciadas e implantadas, objetivavam colocar a educação integral na agenda das políticas públicas, começando com o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8069/90, que estabelece direito à educação e à cultura, ao esporte e ao lazer, a liberdade de criação e o acesso às fontes de cultura, configurando a noção do aprender além do âmbito da escola, atribuindo à União, aos estados e aos municípios a responsabilidade de facilitar o acesso das crianças e adolescentes a espaços culturais, esportivos e de lazer. (BRASIL, 1990).

Outro ponto importante foi a Lei do Fundeb (BRASIL/ MEC, 2007). De todas as normativas referentes à expansão da educação integral no Brasil, a Lei do Fundeb de 2017 é das mais importantes, pois especifica maior suporte financeiro para as matrículas em tempo integral, diferenciando os acréscimos – 10% para creche, 15% para pré-escola, 25% para o ensino fundamental e 30% para o ensino médio - de acordo com os níveis de ensino. Assim, foi essa Lei que, de certa forma, primeiro levou a escola de tempo integral para toda a educação básica no país.

Além da LDB e do Fundeb, os dois Planos Nacionais de Educação, estabelecidos para os períodos 2001-2011 (BRASIL, 2001) e 2014-2024 (BRASIL, 2014) e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PDE 2007) (BRASIL, 2007a) apresentam diretrizes relacionadas à Escola de Tempo Integral (ETI).

No Plano aprovado em 2001 (PNE 2001), a ETI não está especificada em nenhum item. Porém, aparece diluída nos itens do Plano que estão agrupados por níveis e modalidades de ensino, ficando de fora apenas do ensino médio. No seu texto, o Plano evidencia que o sentido compensatório continua presente, especialmente pela priorização dos setores mais vulneráveis da população. Entretanto, no PNE de 2014,

a Escola de Tempo Integral é uma meta específica – meta 6 - composta por 9 itens para todos os níveis da educação básica, no mesmo grau de importância de metas como a de universalização do ensino fundamental ou a garantia de planos de carreira para todos os professores. Ou seja, há uma evidente mudança de estatura do tema no percurso que vai da LDB ao PNE-2014 (MEC, 2014).

O predomínio dessa concepção também se deve ao lançamento do PDE – Plano de Desenvolvimento das Escola - em 2007, cuja semelhança com iniciativa anterior trouxe de positivo uma mudança de patamar da atuação do governo federal nas questões da educação básica nacional. O PDE surgiu como uma novidade na política educacional, pois, pela primeira vez, a educação é pensada de forma sistêmica, da creche à pós-graduação (CARVALHO, 2009 apud BARBOSA; RODRIGUES, 2017). Esse plano de metas, estruturado em programas, apresenta, entre outros, o Programa Mais Educação (PME), criado pelos Ministérios de Estado da Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Esportes e Cultura e que visa promover uma política que estimule a educação integral de crianças, adolescentes e jovens por meio de atividades no contraturno escolar.

1.2 Programa Mais Educação

O Programa Mais Educação foi criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10. Constituíam-se por uma estratégia do Ministério da Educação para induzir a construção de uma base para educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino, que ampliava a jornada escolar nas escolas públicas, para no mínimo 7 horas diárias, por meio de atividades alternativas nas áreas de acompanhamento pedagógico, educação ambiental, esporte e lazer, direitos humanos em educação, cultura e artes, cultura digital, promoção da saúde, comunicação e uso de mídias, investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica (MEC, 2007).

Para a realização das atividades, o governo federal repassava recursos para o ressarcimento de monitores, aquisição dos materiais, contratação de pequenos

serviços. De acordo com as atividades escolhidas, as escolas beneficiárias também podiam receber conjuntos de instrumentos para banda fanfarra, hip hop e rádio escolar, dentre outros, conforme as orientações do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

Desde os anos 1950 que o governo brasileiro ensaia criar uma política de educação em tempo integral sem muito sucesso. Embora esse tipo de jornada seja comum em muitos países, para o Brasil e a maioria dos países da América Latina é ainda um devir (VELEDA, 2013). A maior iniciativa foi o Programa Mais Educação, que chegou a atingir quase 60 mil escolas em todo o país (entre 2007-2014). (BARBOSA; RODRIGUES, 2017 p. 1 - 2)

Alinhado a um quadro de monitoramento e avaliação das políticas educacionais, o Ministério da Educação (MEC) e os organismos de financiamento (Fundação ITAÚ SOCIAL e Banco Mundial) realizaram uma pesquisa de Avaliação de Impacto e Estudo Qualitativo com recorte no período de 2008 a 2011 do PME, objetivando avaliá-lo detalhadamente. Os resultados da pesquisa, que foram divulgados no ano de 2015, tiveram efeitos negativos – não tinha como ser diferente, a pesquisa não levou em consideração o contexto socioeconômico de cada região do país, padronizando a avaliação e nivelando todas por um sarrafo alto - sobre o desempenho das escolas nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, e também o aumento nas taxas de evasão escolar, considerando os Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹ das escolas avaliadas. (ALBUQUERQUE; LEITE, 2016).

A partir dessa avaliação, o MEC anunciou um novo formato para o Programa Mais Educação, estabelecido através da Portaria Interministerial nº 1.144, de 10 de outubro de 2016, instituindo o Programa Novo Mais Educação, destacando como objetivos a elevação da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no Ensino Fundamental (MEC, 2016). Penso que, numa avaliação como essa, a efetividade das escolas depende de elementos como a formação de professores, equipamento escolar qualificado e alunos em condições sociais que possibilitem um processo de aprendizagem qualificado.

¹ Índice criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, em 2007, para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para melhoria do ensino. O Ideb é calculado a partir das taxas de aprovação escolar e pelos exames aplicados pelo Inep.

Nessa conjuntura, a educação integral é cercada por uma predefinição que atende apenas aos interesses pontuais da política federal que determina os rumos da educação básica e rege os interesses das políticas sociais no Brasil. O controle estatal assume o comando e dita uma nova atribuição para a formação integral de alunos das escolas públicas brasileiras.

1.3 Programa Novo Mais Educação – PNME

O Programa Novo Mais Educação, ou simplesmente PNME, é uma estratégia do governo federal que objetiva melhorar a aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar. Desenvolve, também, atividades nos campos de artes, cultura, esporte e lazer, impulsionando a melhoria do desempenho educacional (BRASIL, 2017). Considera-se também, a redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria do rendimento e desempenho escolar.

Segundo Art. 5º do capítulo III, que trata sobre a adesão ao programa, Cada SEE (Secretaria Estadual de Educação) poderá aderir ao Programa atendendo ao número mínimo de 2.800 (dois mil e oitocentos) alunos, tendo um número máximo de alunos e escolas para cada Estado. No caso da Bahia, 30 (trinta) escolas e 13.500 (treze mil e quinhentos) alunos. Caso a SEE selecione um número de escolas ou de alunos acima do previsto, essa participação será analisada pelo MEC, dando prioridade aos estados que tenham alcançado menor média no IDEB.

É preciso que o trabalho desenvolvido esteja em sintonia com o Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola, assim, faz-se necessário que o Programa esteja sob a responsabilidade de um articulador que será o elo entre as atividades formais e as atividades do PNME, tendo como referência o PPP construído pela instituição de ensino. As atividades do Programa são desenvolvidas pelos mediadores e facilitadores, por meio de trabalho voluntário. Além dos profissionais já citados, ainda existe a figura do coordenador, que é o responsável por acompanhar e monitorar a execução do Programa.

A Portaria MEC nº 1.144/2016 estabeleceu que uma das diretrizes do Programa Novo Mais Educação é *monitorar e avaliar periodicamente a execução e os resultados do programa*. Na mesma direção, a Resolução CD/FNDE nº 5/2016 estabeleceu que o Ministério da Educação - MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica - SEB, pactuará metas de aprendizagem a serem alcançadas pelas escolas e pelas secretarias estaduais, municipais e distrital de educação, para balizar a avaliação dos resultados do Programa e possivelmente condicionar a participação no Programa em exercícios seguintes. (Caderno de Orientações Pedagógicas do Programa Novo Mais Educação, 2017 p. 35 - 36)

A avaliação do Programa acontece de duas formas distintas. A primeira é de caráter interno e acontece através produções dos estudantes, apresentações, trabalhos em grupos e outras atividades desenvolvidas. A segunda forma de avaliação está dentro de uma escala nacional, que é através do resultado da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, a Prova Brasil.

A Portaria MEC nº 1.444, de 10 de outubro de 2016, prevê o apoio técnico e financeiro do MEC às secretarias municipais, estaduais e distritais para a execução do Programa Novo Mais Educação. Os art. 9º e 10º da Resolução CD/FNDE nº 5/2016 preveem que os recursos financeiros do Programa sejam utilizados apenas na cobertura de despesas de custeio, especificamente para:

- I. ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos Mediadores da Aprendizagem e facilitadores responsáveis pelo desenvolvimento das atividades, conforme os incisos II e III do art. 5º desta Resolução;
- II. aquisição de material de consumo e na contratação de serviços necessários às atividades complementares.

Com a baixa disponibilidade de recursos, agregada às más condições estruturais da maioria das escolas, faz-se necessário um trabalho em conjunto entre os diretores das escolas com o coordenador do PNME e a Secretaria Municipal de Educação. Esse contato direto proporciona um suporte mútuo entre as partes, possibilitando a diminuição de prejuízos e facilitando a sustentação do Programa.

A melhoria da aprendizagem também era de uma grande importância para o Programa anterior, assim como os outros aspectos de diminuição da reprovação,

distorção, abandono, etc. No entanto, o que diferencia os dois programas é caminho para se atingir essa melhora.

Mesmo sendo um pouco precoce analisar os resultados ou as consequências do Novo Mais Educação, já se pode discutir sobre sua intenção, a partir da análise do seu texto oficial. De maneira clara, é possível identificar a preferência por determinados saberes e a retirada do direito à formação integral. O IDEB passou a significar “qualidade da educação”, embora seja bastante superficial. Além disso, o IDEB não evidencia outras situações da educação pública que precisam ser melhoradas, como a infraestrutura, os salários dos profissionais, entre outras. Além de não considerar os resultados de pesquisas que, desde o relatório Coleman da década de 1960, apontam a influência do contexto familiar na aprendizagem (BARBOSA, 2009 apud BARBOSA; RODRIGUES, 2017).

2. Implementação de Políticas Públicas

A política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos. A sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter "imperativo" (RUA, 2010). Sendo assim, as políticas públicas são o conjunto de atividades, programas ou ações realizadas pelo governo que interferem, de maneira direta ou indireta, na vida dos cidadãos.

A etapa de implementação de políticas públicas, que é o ponto chave desta investigação, pode ser considerada presente a partir do momento em que a política é efetivada. Ela passa por processos de monitoramento e, por muitas vezes, de reformulação – as interpretações dos implementadores podem gerar alterações nos processos de execução da política -, até que seja encerrada, proporcionando a sua própria avaliação.

Rua (2010) denomina o processo de alteração das políticas em sua execução, de formulação em processo. Como o próprio nome já diz, nesta perspectiva considera-se a formulação de políticas como um processo contínuo, podendo ou não sofrer alterações durante seu percurso. Portanto, a implementação deve deixar de ser considerada uma etapa meramente administrativa e ser compreendida como primordial para uma melhor performance de uma política pública.

É, pois, num cenário marcado por crescentes dificuldades econômicas, consideráveis gaps entre os objetivos previstos pela direção política e os resultados obtidos pelos serviços públicos e pela consequente urgência em se aumentar a eficiência dos serviços públicos, que as pesquisas sobre implementação como um campo específico de estudo conquistam espaço (SUBIRATS, 1994 apud NAJBERG; BARBOSA, 2006 p. 2).

Em razão dessas dificuldades citadas em Subirats (1994 apud NAJBERG; BARBOSA, 2006) se intensifica a necessidade de ter um grande embasamento teórico para nortear as pesquisas que ditarão o rumo das políticas públicas de educação.

2.1 Importância da Teoria na Pesquisa

Em diversas ocasiões, nós presenciamos situações em que a teoria é colocada de forma pejorativa, muitas vezes por ingenuidade de quem reproduz essa narrativa, e outras pela falta de compreensão da importância e do poder da teoria. Ao mesmo tempo em que pode aparecer como um conjunto de informações sistematizadas, a teoria também se apresenta como uma construção imaginária, fantasiada e as vezes utópica, mas que pode nos levar para um lugar diferente daquilo que já está posto (FÁVERO e TONETO, 2016).

As pesquisas educacionais estão se afastando da teoria como motor para produzir novos conhecimentos e estão sendo pautadas pela obtenção de resultados, formando mais reprodutores de um modelo consolidado. Em Fávero e Toneto (2016) vemos que esse viés técnico é endossado por grande parte das pessoas, talvez até a maioria, que se contentam em encontrar um manual com todo procedimento detalhado e com a garantia de obtenção de resultado.

Num cenário complicado social e economicamente falando, as pesquisas educacionais adotam a perspectiva de “solucionar problemas” em detrimento do estudo e compreensão do contexto em que se encontra a educação no país.

Procura-se, a qualquer custo e de qualquer forma, adaptar alunos e docentes à nova realidade; cresce a exigência pública quanto à avaliação dos sistemas educacionais, de administradores e docentes; reduz-se o financiamento da Educação nos âmbitos local, estadual e nacional com impactos sobre salários e recursos educacionais de todo o tipo; aumenta a demanda pela educação à distância e continuada; percebem-se pressões psicológicas e físicas em diferentes modos de aprendizagem. - (MORAES, 2009, p. 26 apud FÁVERO e TONETO, 2016 p. 238)

Foi nessa linha de pesquisa tecnicista que se baseou a reformulação do Programa Novo Mais Educação. Atrelado às relatadas dificuldades financeiras, as pesquisas educacionais, principalmente as de avaliação, foram base para construir um projeto de mudança na política em questão. A falta de resultados satisfatórios no Índice de Desenvolvimento Básico (IDEB) norteou toda a mudança. Não foram levadas em consideração as pesquisas que investigavam as particularidades regionais, culturais, sociais e econômicas das escolas de todo o país, mas sim, as avaliações gerais de educação. Era preciso se afastar do ponto em questão, que eram os resultados do

IDEB, para analisar o contexto em que estava inserido. Mas, foi feito o contrário. A única coisa que importou foram as notas que ficaram abaixo das metas estabelecidas pelo índice.

2.2 Síntese *Top-Down* X *Bottom-Up*

Ainda no campo da implementação, entramos na discussão dos seus modelos de análise. Sabemos que as políticas estão inseridas num contexto recheado de interesses políticos, partidários e até pessoais que influenciam a tomada de decisão por parte dos atores envolvidos na formulação das ações públicas.

Ao considerar que a implementação de políticas públicas é um processo complexo que envolve decisões nos contextos em que as políticas são colocadas em prática, é forte a compreensão de que a atuação das burocracias públicas não é neutra e que a implementação envolve escolhas e decisões tomadas por agentes não eleitos e que influenciam de maneira relevante as práticas da política. (CUNHA; DANTAS; VERHINE. 2018 p. 4-5)

Os estudos sobre a fase de implementação têm a intenção de analisar as características fundamentais da política em questão. Essa análise pode partir desde a fase de implementação de uma política, até o momento que é entregue ao cidadão ou pode ser impulsionada pelas particularidades da execução, fazendo, portanto, o caminho contrário, partindo do acesso dos cidadãos e voltando até o início de sua elaboração. Ainda, segundo (MAJONE & QUADE, 1980, p. 5 apud LIMA & DASCENZI, 2013) a análise de políticas públicas [...] é uma forma de pesquisa aplicada desenhada para entender profundamente problemas sociotécnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores.

A análise baseada nos aspectos de formulação é conhecida como *Top-Down* (de cima para baixo) ou também chamada de desenho prospectivo (LIMA E DASCENZI; 2013), e entende a implementação como uma sequência de processos técnicos, guiados por uma única lógica de implementação geral. Quando se apega as características de execução da política, associadas à influência da discricionariedade dos diversos atores envolvidos, o modelo de análise proposto é o chamado de *Bottom-Up* (de baixo para cima) ou modelo retrospectivo (LIMA E DASCENZI; 2013).

No modelo *Top-Down*, o objetivo é atingir as metas de maneira que não se afaste das orientações normativas que norteiam os interesses da política. Desse modo, os burocratas implementadores são limitados aos procedimentos técnico-operacionais que envolvem a sua função dentro da ação em questão, tendo qualquer mudança de comportamento entendida como “desvio de função”. Não existe espaço para alterações dos processos em andamento.

Na implementação, busca-se, portanto, atingir as metas e por isso os implementadores teriam margem de manobra limitada. Assim sendo, a ação governamental expressa em programas e projetos focaliza em aspectos da formulação e nos seus desdobramentos na prática da política. (CUNHA, DANTAS, VERHINE. 2018 p. 6)

Já no modelo *Bottom-Up*, acontece o contrário. Aqui, os formuladores têm sua autonomia questionada e os burocratas implementadores passam a ter poder sobre a execução da política, adaptando-as peculiaridades de cada local de implementação. Fortalece-se a ideia de formulação em processo apontada por RUA (2010), que reconhece a necessidade de ajustes nas políticas em meio a sua exposição ao público-alvo.

Com relação ao modelo de baixo para cima, os trabalhadores de campo são vistos como atores essenciais na implementação de políticas públicas e a “incapacidade de políticos e gestores administrativos de controlá-los é enfatizada” (WINTER, 2010, p. 212 apud CUNHA; DANTAS; VERHINE. 2018 p. 8).

Vendo esses dois modelos tão opostos, rapidamente somos levados a pensar na possibilidade de uma perspectiva que reúna características importantes de ambos, podendo proporcionar uma análise mais completa. Ao mesmo tempo em que se considera toda a normativa e toda a operacionalização das políticas, pode-se atentar ao processo de execução a partir do olhar dos implementadores, percebendo todas as dificuldades para cumprimento das normas, e ainda mais, a possibilidade de identificar as maneiras que estes burocratas encontram para melhor aplicar o projeto ou programa. A distinção entre os modelos *Top-Down* e *Bottom-Up*, apesar de útil, tende a desconsiderar o fato de que ambos contribuem para a compreensão do processo de implementação e podem, portanto, se complementar. (HOWLETT e RAMESH, 1995 apud NAJBERG; BARBOSA, 2006).

Pois, é nesta perspectiva de síntese que está inserida esta investigação. Analisar os aspectos normativos do Programa Novo Mais Educação desde a parte legal, passando pelos processos de formulação, até chegar nas orientações para implementação nas escolas. E, também, observar as circunstâncias de implementação a partir dos contextos interno e externo onde as escolas estão inseridas.

Dentro da observação dessas circunstâncias de implementação, tivemos como foco as alternativas encontradas pelos diretores das escolas municipais de Pojuca-BA para adaptação do ambiente escolar para poder acolherem o Programa da melhor forma. Pudemos, assim, compreender um pouco mais sobre a atuação de um burocrata de médio escalão, através das atividades desenvolvidas pelos diretores, e pensarmos sobre a importância destes profissionais para um bom funcionamento de uma política pública.

2.3 A Importância do Burocrata de Médio Escalão

Basicamente, o burocrata de médio escalão (BME) é o profissional que se estabelece no meio da estrutura das organizações. É facilmente associado aos cargos de diretores, gerentes, coordenadores, etc.

Apesar de desempenhar funções bastante conhecidas pelo grande público e desempenhar funções de enorme importância, os BME's não possuem tanto espaço na literatura sobre implementação. É muito comum a produção de estudos sobre os burocratas de nível de rua – *street level bureaucracy* – que são aqueles profissionais que, se formos pensar numa estrutura hierárquica das organizações, encontram-se na parte de baixo, bem próximos ao cidadão, como, por exemplo, os professores, os médicos, os agentes comunitários de saúde. Também é de fácil procurar estudos sobre os burocratas de alto escalão: os formuladores e pensadores de políticas, os que detêm o poder de decisão dos rumos das ações públicas e que estão, geralmente, localizados nos cargos de chefia.

Tendo em vista essas posições extremas, pouco se preocupou em compreender um conjunto de atores que, “por ocupar uma posição intermediária, se situa em um ‘limbo’ conceitual entre as abordagens *Top-Down* e *Bottom-Up*, os burocratas de médio escalão (...) que designam uma

posição intermediária entre o topo e a base” (PIRES, 2011, p.4 apud LOTTA; PIRES; OLIVEIRA 2014 p. 467).

Essa posição intermediária dos burocratas de médio escalão os obriga a desenvolver capacidades de dialogar com superiores e com subordinados da forma mais eficiente possível, pois ocupa uma posição de equilíbrio. Por diversas vezes, estará exposto a situações de conflito e deverá dispor do maior número de informações possíveis, para poder melhor argumentar nas negociações de alocação de recursos, de pessoal, conflitos de interesses, etc. De acordo com Souza e Secchi (2015), esta posição intermediária fará com que a burocracia de médio escalão esteja flutuando entre o topo e a base hierárquica das organizações. Ou seja, dependendo de seu posicionamento em determinadas questões, o burocrata de médio escalão pode se aproximar dos formuladores ou se afastar deles, corroborando com os pensamentos e desejos dos implementadores. Segundo Huising e Silbey (2011 apud Lotta; Pires; Oliveira 2014), o papel desses gestores é de governar o *gap* existente entre as regras e a possibilidade real de aplicação, o que chamam de regular as relações. De qualquer forma, torna-se uma peça chave para que as engrenagens de uma organização funcionem da melhor maneira.

2.4 Dirigentes Escolares

Um dos melhores exemplos do burocrata de médio escalão são os diretores escolares. Apesar de não ocupar um cargo que se encontra na base da hierarquização citada anteriormente, são profissionais bastante reconhecidos pelos cidadãos, além de possuírem uma grande responsabilidade, que é de gerenciar um espaço tão importante e observado, que é o do ambiente escolar.

Com toda essa responsabilidade, é cada vez mais precioso que os diretores escolares busquem capacitações na área de gestão escolar. Quanto mais capacidade de organizar e sintetizar informações, mais ágil se tornará o profissional, abandonando as formalidades e colocando seu tempo e disposição na resolução de problemas da escola. Oliveira e Abrúcio (2011), em sua pesquisa sobre a importância desses atores para a efetivação das políticas públicas, afirmam que a capacitação para a gestão se vincula à autonomia efetiva dos diretores. Os menos capacitados eram exatamente os que mais se prendiam às “regras burocráticas”.

Os 07 (sete) diretores das escolas de implementação do Programa Novo Mais Educação em Pojuca-BA têm formação acadêmica que os possibilita pensar em estratégias mais diversificadas possíveis para resolução de um mesmo problema de implementação. As graduações são em Pedagogia; História, Filosofia e Teologia, Letras com Inglês, Pedagogia, e Educação Física. Além disso, possuem pós-graduação em Planejamento Estratégico de Instituições Educacionais, Literatura, Coordenação Pedagógica e Gestão Escolar, e Políticas Públicas. Há no grupo, profissionais com experiência na gestão escolar que varia de 06 (seis) meses a 06 (seis) anos.

3. Metodologia e Plano de Análise

Os primeiros movimentos do trabalho estiveram baseados na análise documental da estrutura normativa do Programa Novo Mais Educação. De início, lemos a Portaria nº - 1.144, de 10 de outubro de 2016, que institui o Programa Novo Mais Educação. Em seguida, pesquisamos sobre a Resolução CD/FNDE/MEC nº 5, de 25 de outubro de 2016, que destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, a fim de contribuir para que estas realizem atividades complementares de acompanhamento pedagógico, em conformidade com o Programa Novo Mais Educação.

Posteriormente, fiz uma análise do Caderno de Orientações Pedagógicas do Programa Novo Mais Educação, que foi disponibilizado pelo Ministério da Educação. Neste caderno, havia basicamente, orientações sobre execução e avaliação do Programa.

Partindo para a fundamentação teórica, foi preciso aprofundar os conhecimentos sobre o tema de educação integral, os seus principais defensores no Brasil e outras tentativas de elaboração de projetos escolares com esta vertente. Aspectos como escolas de tempo integral e toda a base legal da educação integral tiveram grande importância em todo o entendimento.

Chegando no campo da gestão pública, o tema de implementação de políticas públicas foi o centro das minhas pesquisas, principalmente seus modelos de análise que me permitiram estruturar a minha investigação numa síntese entre texto e execução das políticas. Tudo isso dentro do campo maior de políticas públicas, que, para além da implementação que é o ponto chave dessa investigação, pudemos estudar sobre os conceitos de políticas públicas, suas formas de execução, até chegar nos contextos em que se baseiam sua extinção. Sobre extinção, falaremos após apresentação dos resultados.

O campo de pesquisa foi o município de Pojuca-BA. Sobre ele, pesquisamos sobre a história do município. Fizemos um panorama da educação municipal e comparamos

com municípios vizinhos, que vivem em um contexto socioeconômico semelhante. Os sujeitos da pesquisa são o/as diretores/as das escolas de implementação do Programa Novo Mais Educação em Pojuca-BA no ano de 2018, trazendo também a discussão sobre a importância dos burocratas de médio escalão no sucesso das políticas públicas.

As categorias foram as seguintes: inclusão dos alunos; alfabetização; infraestrutura; recursos; voluntariado; transporte para alunos de zona rural; integração da comunidade escolar; motivação dos funcionários; seleção das oficinas.

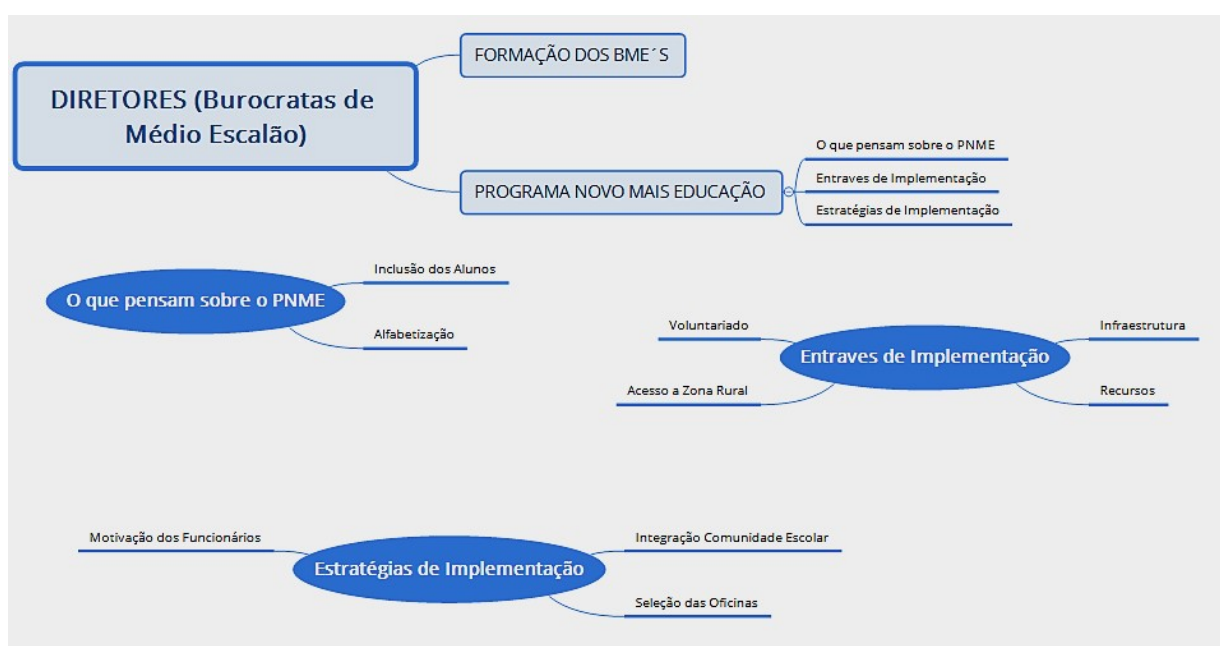


Figura 1: Modelo de análise adotado

Fonte: elaboração própria

CATEGORIAS	TRADUÇÃO PARA O CONTEXTO
INCLUSÃO DOS ALUNOS	Incluir alunos com vulnerabilidade social e nutricional.
ALFABETIZAÇÃO	Aprendizado das noções básicas de Língua Portuguesa e Matemática.
INFRAESTRUTURA	Condições estruturais para a escola desenvolver atividades de tempo integral.
RECURSOS	Verba para realização das atividades do Programa.
VOLUNTARIADO	Profissionais que prestam serviço voluntário ao Programa.

TRANSPORTES PARA ALUNOS DE ZONA RURAL	Mobilidade para áreas distantes.
INTEGRAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR	Trabalhar em conjunto: gestão, funcionários, professores, pais e alunos.
MOTIVAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS	Manter os funcionários ativos perante as mudanças no dia a dia da escola.
SELEÇÃO DAS OFICINAS	Escolha de oficinas de baixo custo.

Quadro 1: Contextualizando as categorias.

Fonte: Elaboração própria.

Para responder à pergunta de pesquisa sobre “quais as dificuldades encontradas pelos diretores das escolas municipais de Pojuca-BA, e quais as alternativas buscadas para melhor implementação do Programa Novo Mais Educação – PNME”, foi feito um grupo focal de 1 (uma) hora e 15 (quinze) minutos, com gravação de áudio, com estes profissionais. A atividade aconteceu lá mesmo, no município de Pojuca-BA, no dia 12 de junho de 2019. Para realização dessa atividade, destaco a importância e o apoio da Secretaria Municipal de Educação na convocação dos profissionais e da Prof.^a Lys Vinhaes, que junto com minhas companheiras de grupo de pesquisa Janaiany Miranda e Thaila Ferreira, me ajudaram em todo processo. Deste grupo focal, após transcrição, as informações foram categorizadas, conforme Bardin (2010).

Para a condução do grupo, a primeira coisa a destacar foi a formação dos profissionais de educação que participaram da reunião. Em seguida, fui guiado por três questionamentos principais. Primeiro, quis saber dos diretores o que eles pensam sobre o Programa, sua importância para suas escolas. Destacamos daí os pontos de inclusão dos alunos e alfabetização. Segundo, quis saber dos entraves de implementação. Onde se destacaram os problemas de infraestrutura, a questão do voluntariado, e uso do baixo recurso, e as dificuldades o acesso à zona rural. Por último, observamos os as estratégias usadas por eles para melhor implementarem o Programa nas suas escolas. Deste ponto, destacam-se a integração da comunidade escolar, a seleção das oficinas e a motivação dos funcionários.

O roteiro utilizado para a condução da atividade e o Termo de Consentimento para os participantes da mesma estão nos apêndices 1 e 2.

4. Conhecendo Pojuca-BA

Segundo dados do IBGE @Cidades, Pojuca foi criada pela Lei Estadual 979, de 29 de julho de 1913, com o desmembramento do território de Sant'Ana do Catu, e hoje é constituída pelos distritos de Pojuca e Miranga. Banhada, de oeste para leste, num percurso de aproximadamente 60 quilômetros, pelo Rio Pojuca, a cidade foi sendo construída à sua margem esquerda, originando-se daí o seu topônimo. Situada na Região Metropolitana de Salvador, Pojuca se encontra a 67 km da capital da Bahia.

As atividades econômicas do município são basicamente agricultura e pecuária, porém ficam em segundo plano, devido à extração de petróleo e gás natural, que concentram a maior parte da renda da cidade. Pojuca é um dos municípios do Recôncavo Baiano que mais produz petróleo.

No quadro abaixo, mais algumas informações sobre o município de Pojuca-BA.

POJUCA	Informações básicas
FUNDAÇÃO	29 de julho de 1913
POPULAÇÃO CENSO (2010)	33.066 pessoas
DENSIDADE DEMOGRÁFICA (2010)	113,97 hab./km ²
SALÁRIO MÉDIO MENSAL (2017)	2.7 salários mínimos
PESSOAL OCUPADO (2017)	6.817 pessoas (19,6% da população)
PERCENTUAL DA POPULAÇÃO COM RENDIMENTO NOMINAL MENSAL PER CAPIT DE ATÉ ½ SALÁRIO MÍNIMO (2010)	44,9%
TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO 6 A 14 ANOS (2010)	96,7%
IDEB ANOS INICIAIS (2017)	5,2
IDEB ANOS FINAIS (2017)	3,4
PIB (2016)	21.073,90 R\$
RECEITAS ORIUNDAS DE FONTES EXTERNAS (2015)	83,6%
IDHM (2010)	0,666
MORTALIDADE INFANTIL (2017)	17,58 óbitos por mil nascidos vivos
INTERNAÇÕES POR DIARRÉIA (2016)	0,3 internações por mil habitantes
ESGOTAMENTO SANITÁRIO ADEQUADO	87,6%

Quadro 2: Informações sobre o município de Pojuca-BA.

Fonte: Elaboração própria, com base no IBGE Cidades.

4.1 Panorama Educacional de Pojuca-Ba

Como em boa parte das cidades da região em que está localizada, Pojuca necessita de uma atenção especial na educação. É importante explicar o contexto econômico e social em que Pojuca se encontra, para que seja possível enxergar fatores externos que influenciam diretamente a prestação de serviços e a maneira como ele é aproveitado.

Por atrair todas as atenções e ser a maior fonte de produção e emprego, a Petrobrás é responsável por boa parte dos poucos 19,6% da população que exercem uma atividade formal. Visto que a maior parte da população pojucana se mantém de maneira informal e incerta, o número de crianças que deixa a escola de lado para trabalhar pode influenciar na queda dos índices, e acabava deixando Pojuca abaixo da meta estabelecida pelo MEC para determinado período.

No entanto, nos últimos anos, Pojuca-BA está se estabelecendo e alcançando objetivos melhores em termos de resultados do IDEB. É possível verificar isso, quando comparamos os últimos resultados do IDEB, de 2015 e 2017. Fazendo a comparação de Pojuca com algumas cidades próximas e com contexto econômico e social parecido, - Catu, São Francisco do Conde e Candeias – era possível observar como Pojuca se apresentava dentro da sua região. Percebia-se uma maior fragilidade de Pojuca em relação ao IDEB/2015 dos Anos Iniciais. Com índice 4.2, nota-se uma distância de Pojuca para Catu 4.7,- acima da meta estabelecida de 4.6 - índice mais alto entre as cidades comparadas. Já no IDEB/2015 dos Anos Finais, Pojuca liderava a comparação ao lado de Catu, com 3.2, índice abaixo da meta estabelecida de 3.7.

Na tabela abaixo, é feita a comparação das médias de proficiência em Português e Matemática dos 5º e 9º anos entre Pojuca e Catu, com base nos dados do IDEB/2015, também com a média estadual e a nacional. Quando falamos em proficiência em Português, nos referimos à proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de leitura e interpretação de texto, nos respectivos anos, na rede municipal de ensino. Já em Matemática, buscamos analisar a proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de resolução de problemas,

nos respectivos anos, na rede municipal de ensino. A escolha de Catu para a comparação, se dá pelo contexto socioeconômico e educacional parecidos.

DISCIPLINAS	POJUCA	CATU	BAHIA	BRASIL
PORTUGUÊS 5º ANO	45%	42%	39%	51%
PORTUGUÊS 9º ANO	18%	25%	19%	19%
MATEMÁTICA 5º ANO	32%	28%	22%	39%
MATEMÁTICA 9º ANO	5%	10%	7%	13%

Tabela 1: Médias de proficiência dos 5º e 9º anos de Pojuca e Catu em 2015.

Fonte: Elaboração própria, com base no QEDu.

Nota-se uma alternância entre os municípios na liderança da nossa comparação, porém destacamos o avanço obtido em relação às médias do resultado anterior. Ainda abaixo das médias nacionais, Pojuca põe-se à frente do estado da Bahia no que diz respeito às médias do 5º ano, tanto em Português, quanto em Matemática.

Já em 2017, que foi o resultado mais recente do Índice, Pojuca-BA superou a média pré-estabelecida para o período, que era de 4.7 e alcançou a média de 5.2 nos Anos Iniciais. Nos Anos Finais, houve uma pequena melhora passando da média de 3.2 para 3.4, mas não foi possível alcançar o objetivo, que era 4.0. Essa melhora nos Anos Iniciais passa também pela implementação e aprimoramento do Programa Novo Mais Educação no município. Catu, que era o município que mais se equipara a Pojuca, na nossa comparação, viu sua média dos anos iniciais de 2017 subir de 4.7 para 4.8, e permanecer estática nos 3.2 que já possuía em 2015 para anos finais.

Sobre a proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, que foi feita a comparação de Pojuca e Catu com as médias estadual e nacional dos dados de 2015, a última atualização que foi realizada em 2017 mostra evolução.

DISCIPLINAS	POJUCA	CATU	BAHIA	BRASIL
PORTUGUÊS 5º ANO	59%	39%	40%	54%
PORTUGÊS 9º ANO	26%	23%	20%	31%
MATEMÁTICA 5º ANO	34%	23%	25%	42%
MATEMÁTICA 9º ANO	5%	6%	7%	14%

Tabela 2: Médias de proficiência dos 5º e 9º anos de Pojuca e Catu em 2017.

Fonte: Elaboração própria, com base no QEdU.

4.2 Implementação do Programa Novo Mais Educação em Pojuca-Ba: as dificuldades e as estratégias de enfrentamento

A implementação do PNME em Pojuca-BA sofreu com dificuldades, como em boa parte dos municípios de menor porte, mas aconteceu de uma maneira satisfatória. Os resultados obtidos através da Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Prova Brasil) foram satisfatórios, colocando Pojuca-BA numa posição melhor no IDEB 2017 em relação ao índice anterior, que é de 2015.

Foram contempladas (07) sete escolas, sendo 6 de Ensino Fundamental I e 1 de Ensino Fundamental II. Todas optaram pelo modelo de 15 horas, ou seja, as atividades aconteciam durante todo o turno oposto. Foram escolhidas com uma média baixa nas avaliações, onde julgava-se necessário uma intervenção, que seria possível através do Programa.

Os profissionais eram selecionados de maneira voluntária, pois recebiam apenas uma quantia destinada a transporte e almoço. Os mediadores de aprendizagem eram responsáveis pelo acompanhamento pedagógico, enquanto os facilitadores realizavam as atividades escolhidas pelas escolas. Devido à escassez de recursos, essas atividades foram selecionadas com base na intenção de utilizar a menor quantia possível. Portanto, algumas oficinas eram improvisadas e adaptadas para que ao mesmo tempo que atendessem as necessidades dos alunos, reduzissem os gastos.

Em conversa com a Coordenadora do Programa no município em 18 de outubro de 2018, ela também destacou o empenho dos diretores das escolas contempladas com o PNME. Além de serem profissionais com capacitações necessárias para comandarem um projeto desse tamanho, a disposição com que eles trabalhavam foi destacada pela Coordenadora Municipal: *“Eles nos ajudam da forma que podem”*. Outro ponto que ela fez questão de pontuar na nossa conversa foi o papel da Secretaria de Educação no apoio às atividades do PNME.

A Prefeitura nos ajuda com o transporte para os voluntários e, às vezes, quando existe alguma dificuldade em relação à alimentação, oferece almoço.

No dia 12 de junho de 2019, fui à Pojuca-BA para realização de um grupo focal com os diretores das escolas de implementação do Programa Novo Mais Educação em 2018 e, através dessa atividade, conseguimos entender como estes profissionais traduzem o Programa em suas escolas. Lá, consegui confirmar as dificuldades de implementação que já estavam listadas no meu plano de trabalho e ainda encontrei situações que não foram, nem de longe, pensadas como problemas a serem enfrentados. Além das dificuldades, também destacaram a importância do PNME para elas e para as escolas que gerenciam.

Para melhor apresentar os resultados desta investigação, as informações estarão divididas em alguns tópicos com base no que foi explanado na seção sobre metodologia. Estarão divididos em três contextos maiores sobre o que os diretores pensam sobre o PNME; as dificuldades encontradas por eles; e as estratégias utilizadas pelos mesmos, para implementarem o Programa.

De início, temos dois aspectos relacionados ao que pensam as diretoras sobre o Programa Novo Mais Educação.

4.2.1 Inclusão dos Alunos

De forma geral, as diretoras pensam o Novo Mais Educação como uma forma de inclusão dos alunos. Elas percebem que, através das atividades do Programa, as crianças podem ter contato com outros tipos de experiências de aprendizagem, tanto na cultura, quanto na prática de esportes.

Quando, no Caderno de Orientações PNME, são detalhadas as finalidades do Programa, quatro aspectos são apontados: melhoramento da aprendizagem de Língua Portuguesa e Matemática; redução de evasão e distorção idade/ano; melhoria dos resultados dos anos iniciais e finais do ensino fundamental; e permanência dos alunos na escola. O desenvolvimento de atividades nos campos da cultura, da arte, esporte e lazer são apontados como motivadores para o desempenho no aprendizado das duas ciências centrais. Entretanto, as diretoras do nosso estudo entendem que essas atividades que possuem um caráter mais lúdico são importantes para aproximarem os alunos da escola, e a partir daí, impulsionarem a aprendizagem dos mesmos.

ESCOLA 04 - Pra escola, nesse momento, significa o chamado do aluno pra instituição, pro aprendizado, pro querer fazer, pro novo ... eles perceberem que a possibilidade de um novo aprendizado, que ela existe e ela se pode fazer real.

Esse exemplo é muito importante para analisarmos, enquanto contexto de implementação, a questão da tradução das políticas públicas ao nível local. A formulação das políticas é pensada numa perspectiva generalizada, tendo normativas e orientações destinadas à sua totalidade de atores, independente do contexto em que eles estão inseridos. Desse modo, apesar de Hill (2007 apud LIMA; DASCENZI, 2013) aconselhar os profissionais burocratas a evitarem ambiguidades na definição do objetivo, financiamento e responsabilidades na tentativa de preencherem lacunas de implementação, em muitos casos é necessário que os implementadores adequem as políticas públicas aos seus respectivos contextos de implementação. Além dessas adaptações, esse estudo mostra que os diretores das escolas de implementação do PNME em Pojuca deram suas interpretações ao Programa.

Essa forma mais interativa de se tratar a aprendizagem é vista por elas como forma de aproximar as crianças da escola. Através da ludicidade, os alunos se relacionem com as ciências que, por muitas vezes, estão distantes durante as atividades regulares.

ESCOLA 07 – Em relação assim, é uma política de apoio e também inclusão desses meninos. Muitas vezes eles têm ... as oportunidades

oferecidas, elas serão reduzidas, e essa política pública, ela vem pra poder ajudar nesse processo do indivíduo, como indivíduo. Então, ela é a oportunidade pra escola desenvolver mais ações, no Novo Mais Educação, que possibilitam a inserção desses meninos, não só pelo conhecimento acadêmico, mas como formação quanto indivíduo.

Outra diretora tocou no ponto da vulnerabilidade social, sobre o risco nutricional dos alunos. A escola a qual ela dirige fica localizada numa área de risco no município e proporciona uma melhora nas condições de vida dos alunos, por meio de mais uma refeição. Isto, inclusive, ajudou na permanência dos alunos no Programa e na Escola, segundo a Diretora.

ESCOLA – 04 Eu acho que uma coisa que se faz necessário falar, é a situação de risco das crianças ... risco nutricional. [...]. Os pais sabem que eles têm uma alimentação quatro vezes ao dia, foi assim de excelência.

Pensar em alunos em situação de vulnerabilidade social e de risco nutricional é uma das orientações do Programa para a hora da seleção dos estudantes, pensando em diminuir os problemas de evasão nas escolas. (Caderno de Orientações Pedagógicas no Programa Novo Mais Educação, 2017)

4.2.2 Alfabetização

Sabemos que o Programa Novo Mais Educação visa à melhoria de aprendizagem dos alunos do ensino básico, principalmente em português e matemática. Pois bem, em alguns casos, a melhoria foi tanta que não só melhorou, como simplesmente alfabetizou alguns alunos.

Coelho (2012) traz algumas questões sobre a importância ou não das escolas de tempo integral para a formação dos alunos. De acordo com as Diretoras presentes no grupo focal, a estratégia de utilização desse tempo com novas maneiras de atrair e apresentar a escola para esses alunos, proporcionada pelo Novo Mais Educação, possibilitou novas experiências de contato com a leitura e resolução de exercícios, entre outras atividades.

ESCOLA 04 – Muitos alunos foram alfabetizados com o Novo Mais Educação, junto com os professores.

Outro ponto levantado foi o entendimento que se tinha por parte dos pais dos alunos, de que o Programa serviria de reforço escolar. Uma das diretoras citou essa

questão, dizendo que essa atitude das mães atrapalhou um pouco no início da implementação do Programa na escola que ela dirigia. Elas questionavam, o tempo todo, que as crianças voltavam para casa sem a atividade respondida. No entanto, uma outra profissional discordou:

ESCOLA 06 – Eu penso o contrário... que pode também fazer esse apoio. Porque assim... nessa questão do pedagógico, eu percebi assim, que muitos meninos não tem o auxílio em casa. O tempo da sala de aula é insuficiente. Os pais às vezes não têm uma formação que possa auxiliar seu filho.

Para exemplificar esse seu entendimento sobre o Programa existir também como reforço, ela completou:

ESCOLA 06 – Então, qual foi a proposta que a gente fez pros voluntários, os facilitadores e mediadores ... que se desse um tempo no início da aula pra perguntar aos meninos: “tem alguém com alguma dificuldade em alguma atividade que foi proposta dentro da sala de aula de vocês? Principalmente, com português e matemática.

Reforçando essa ideia de usar uma parte do tempo do Programa para realizar atividades do turno regular, uma das diretoras citou a questão do diagnóstico de dificuldades de aprendizagem, além das visões mais rasas como: “esse aluno não quer nada” ou “só quer saber de bagunçar”, que são pensadas perante aquela agitação e dispersão de algumas crianças.

Esse diagnóstico era feito nas reuniões pedagógicas semanais que contavam com a presença dos professores do turno regular e os profissionais do Programa. Nessa reunião, por ter destinado um tempo diário do Programa ao apoio as atividades do turno regular, os mediadores e facilitadores ajudavam na identificação de alunos com problemas maiores do que mau comportamento, dispersão, etc.

ESCOLA 05 – Nessas reuniões, a gente conseguiu identificar dois alunos com DA.

Nesta parte, listamos os tópicos de infraestrutura; recursos; voluntariado e dificuldade de acesso à zona rural como os principais entraves para implementação do PNME em Pojuca-BA.

4.2.3 Infraestrutura

Os problemas de infraestrutura são os maiores empecilhos para implementação do Programa Novo Mais Educação e não só em Pojuca-BA, como mostram os trabalhos de Jesus (2014) e Silva (2019), que analisaram a implementação do PNME em escolas dos municípios de Cachoeira-BA e Cruz das Almas-BA, respectivamente.

Para aplicação da educação integral, que é no que se baseiam as atividades do Programa, as escolas necessitam de uma atenção especial, principalmente em termos de estrutura. É o que afirma a diretora da ESCOLA 02 quando diz que “a educação integral é uma outra história” e que “as escolas devem ser pensadas para isso”.

O espaço é um quesito importante para qualquer atividade, ainda mais quando se trata de crianças. Pela pouca idade, é de certa forma natural que não tenham a compreensão necessária de que algumas atitudes devem ser evitadas para que seja possível a acomodação do colega. Aprender a respeitar o espaço do outro é outra experiência de aprendizagem que as crianças vivem. Como as escolas recebiam alunos de turno oposto, o fluxo de entrada e saída de alunos congestionava os espaços coletivos. Os profissionais da portaria controlavam este fluxo.

Dois momentos cruciais que evidenciam a necessidade de estruturação das escolas são os horários de banho e almoço. No horário de banho, os alunos que ficavam do turno regular para o Novo Mais Educação, eram organizados para tomarem banho. Devido à quantidade de alunos, algumas escolas tiveram que adaptar os banheiros pois, além do banho, teria o horário de almoço, tudo isso em 1h e 30min de intervalo entre os turnos da manhã e tarde. Uma diretora, referente ao tempo do banho, disse que

Lá na escola são três minutos pra cada um.

No horário de almoço, outras dificuldades são apresentadas. Como são mais alunos, existe o aumento das tarefas na cozinha: mais comida para fazer, mais pratos para lavar, etc., além da constante falta de espaço, que dificultava na acomodação dos alunos.

Em relação à falta de espaço, a diretora da ESCOLA 05 disse o seguinte:

Um grupo toma banho ... quem já tomou banho vai almoçando. Porque não tinha espaço pra todo mundo almoçar, todos de uma vez ... não tinha. Então, esse grupo aqui, que já terminou essa atividade já vai tomando banho ... aí a cozinha já tava lá, vai servindo a comida a outro grupo que já tava lá ... é assim, vai fazendo rodízio!

Mesmo as escolas que tinham muito espaço externo tinham dificuldades, justamente pela falta de estrutura desses espaços coletivos.

Outra problemática estrutural está relacionada aos espaços para as oficinas. Falaremos delas mais para a frente, quando apresentaremos as soluções encontradas para tal.

4.2.4 Recursos

As dificuldades vinculadas aos recursos são as mais comuns quando se refere à implementação de um programa. A pouca verba que vem para cada escola obriga as diretoras a fazerem diversas adaptações para conseguirem dar continuidade às atividades.

No Programa anterior, o Mais Educação, além da verba de custeio das atividades, também vinha a verba para capital, por meio da qual as escolas teriam recursos para fazerem investimentos na busca da melhoria das atividades. Sobre isso, uma das diretoras se dirigiu a uma outra, que foi diretora durante o Mais Educação, da seguinte forma:

ESCOLA 06 – Professora, você reinou no Mais Educação. A gente... a gente eu não sei o que foi que a gente fez ... a gente se virou nos trinta. Porque essa verbinha que você recebeu no Mais Educação, o anterior, a gente não recebeu. [...] O novo Mais Educação, eu acho que o entrave mais ... foi assim, a verba que diminuiu. Então, assim, praticamente quando a gente tira o que era pra pagar os voluntários, ficava o que? Material, só material de custeio”

A Portaria MEC nº 1.444, de 10 de outubro de 2016, prevê o apoio técnico e financeiro do MEC às secretarias municipais, estaduais e distritais para a execução do Programa Novo Mais Educação. O art. 9º e 10º da Resolução CD/FNDE nº

5/2016 prevê que os esses recursos sejam apenas utilizados para custeio, especificamente para ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos voluntários e na aquisição de material de consumo e/ou contratação de serviços necessários às atividades. Não há recursos para, por exemplo, alterar a estrutura das escolas para receber os alunos nos dois turnos. As secretarias municipais, quando têm recursos, precisam se envolver.

4.2.5 Voluntariado

A seleção dos voluntários foi um problema citado constantemente durante a coleta de dados. Pela baixa remuneração e por não haver vinculação empregatícia, encontrar voluntários dispostos e comprometidos com o Projeto se torna cada vez mais complicado.

ESCOLA 07 – O recurso que paga ... que oferta, uma bolsa ... é extremamente insignificante. Então a pessoa que se submetia a essa situação, é assim: “até você encontrar alguma coisa! Então, encontrei, não posso ficar” A dinâmica da vida do ser humano, principalmente nos nossos dias, é a manutenção da família, manutenção da vida ... então, eles precisam do recurso, a gente não vai exigir, né?

No primeiro momento com esses voluntários, foi preciso explicar que essas tarefas não os vinculavam ao município. Eles não eram funcionários da Prefeitura, apenas voluntários de um Programa federal de apoio à aprendizagem.

Outra questão referente ao voluntariado mencionada, que atrapalha bastante as atividades, é a rotatividade dos profissionais. Novamente pelo baixo valor remunerado, os voluntários deixavam suas funções constantemente para buscar salários e acabavam comprometendo as atividades do Programa.

Nas orientações do PNME, destaca-se a utilização dos recursos de custeio apenas para despesas de transporte e alimentação dos mediadores e facilitadores.

4.2.6 Dificuldade de Acesso à Zona Rural

Uma dificuldade importante diz respeito aos alunos de zona rural. Na fala da diretora da ESCOLA 06, podemos entender um pouco mais:

ESCOLA 06 – A gente tá falando de implementação ... uma coisa que eu observei é assim ... Nossas escolas do fundamental I recebem alunos da zona rural, e no Programa Novo Mais Educação foi impossível incluir eles nesse Programa. Porque a logística de transporte aqui no nosso município atende esses meninos pela manhã, no regular, e não existe a logística de transporte pra tarde, pro turno oposto. Eu percebi isso, porque tinha muitos meninos que ficaram de fora e precisavam estar no Programa.

Muitos alunos eram impedidos de participar do Programa devido à dificuldade de locomoção durante o turno oposto. Sem um recurso destinado ao transporte de alunos de zona rural, por exemplo, as diretoras sentiram-se de mãos atadas perante esta situação. Como uma delas mesmo diz no trecho acima, vários alunos precisavam do Programa, mas não puderam participar.

Por fim, os tópicos de integração da comunidade escolar; seleção de oficinas e motivação dos funcionários trazem as alternativas encontradas pelas diretoras para conseguirem implementar o Programa.

4.2.7 Integração da Comunidade Escolar

Neste momento, pode-se reforçar a importância do burocrata de médio escalão nos desdobramentos de implementação das políticas públicas. Como já foi comentado, os BME's estão inseridos numa posição intermediária na hierarquia das organizações públicas. Sendo assim, estão numa posição de mediação entre as partes envolvidas nesse processo.

A primeira iniciativa tomada pela gestão das escolas, quase que em sua maioria, foi promover a integração de todos os atores participantes do ambiente escolar. Do porteiro aos pais, dos alunos aos diretores, fazer com que todos eles reconheçam sua importância para o funcionamento do Programa, que geraria um impulso de aprendizagem.

As reuniões aconteciam em vários níveis. A equipe gestora se reunia para definir algumas questões relacionadas às diretrizes do Programa. A reunião pedagógica contava com a presença dos professores e voluntários, para detectar problemas de aprendizagem e planejar atividades que se complementem. Foi feita reunião com os alunos, para explicar o Programa para eles. Do mesmo modo, os pais foram

convocados para uma explanação dos objetivos do Programa em que seus filhos fariam parte.

Focando na participação dos pais, as escolas identificaram que estes atores são importantes da comunidade escolar, poderiam participar de uma maneira mais presente no ambiente de aprendizagem dos seus filhos.

ESCOLA 05 – Eu trabalho com a comunidade ... então alguns pais abraçaram a causa, foram pra escola, ajudaram a adaptar os banheiros. Algumas mães, tinham dias que iam pra cozinha ajudar na comida ... né! Eu fiz um projeto, Um Minuto na Escola, os pais vão, participam, ajudam de alguma forma.

4.2.8 Seleção das Oficinas

Outra estratégia utilizada pelas diretoras foi a seleção das oficinas. Optar por oficinas que não demandavam tantos gastos ajudou a conter recursos e utilizar em outras áreas do Programa.

ESCOLA 05 – A gente também buscava oficinas que a gente não gastava. Por exemplo, o coral. O coral a gente pegava o mediador ... a gente conseguiu 5 violões emprestado. E coral a gente não gasta! Aí, oficina de dança ... o som a escola já tinha, então a gente não gastava com nada.

Além disso, a utilização de espaços públicos foi importante para resolver problemas estruturais das escolas.

ESCOLA 05 – Porque eu não fiquei na minha escola, centralizada, eu fui para o espaço do município aqui [...] “As oficinas eu consegui com a comunidade ... aqui ao lado tem o campo de futebol. Os meninos iam com o facilitador e mais um funcionário pra ajudar com os meninos. A oficina de dança tem aqui um espaço de esporte, cultura e lazer que a gente conseguiu um momento pro professor dar aula de dança ... e o coral, que a gente trabalhou também com música, os meninos iam aqui pra debaixo das árvores ... quando tava chovendo, a gente conseguia um espaço aqui, no social.

Nas orientações do Programa, destaca-se essa possibilidade de utilização de espaços públicos da comunidade, para que as atividades também possam ser realizadas fora dos muros da escola.

É essencial que a direção e o articulador do Programa na escola que não têm espaço próprio estabeleçam parcerias com clubes, associações comunitárias, igrejas e outros espaços sociais para a oferta das atividades do Novo Mais Educação, e que os espaços sejam adaptados e adequados às atividades que vão realizar.

4.2.9 Motivação dos Funcionários

Dentro de toda essa estrutura, é preciso também pensar nos funcionários permanentes da escola. A implementação do Programa depende, também, da cooperação e bom desempenho das suas atividades. A atitude tomada pelos diretores foi a adaptação de horários, para que um profissional possa suprir a ausência de outro.

Porém, existem algumas dificuldades, principalmente em relação à adequação de horário de trabalho à vida pessoal. Um dos diretores destaca:

ESCOLA 07 – Elas ficam! (funcionárias da escola). Mas, a gente tem que entender assim ... elas têm família, tem filhos, tem as suas angústias, suas necessidades de lidar ... com problemas familiares. E as vezes a gente pede uma coisa e elas dizem que não podem, e a gente coloca assim: “ah, você não vai fazer não? Então você é ruim!” Não, não é isso! Às vezes elas não ficam porque a estrutura de vida delas não permite que ela fique. Elas têm a dependência de um filho, de um neto ... a estrutura da sociedade mudou muito.”

Na próxima fala, uma diretora compara os funcionários da escola que também acabam participando da implementação do Programa (porteiro, merendeira, auxiliares de limpeza, etc.), com os mediadores e facilitadores do Programa. Segundo a própria, esses funcionários merecem uma remuneração direta do PNME.

ESCOLA 02 – Uma coisa que está sendo colocada é ... sempre essa dificuldade do funcionário estar acompanhando no horário de almoço. Seria bom que o Programa, se viesse novamente, mudasse essa formatação. Seria bom também, estar oferecendo uma bolsa para os funcionários de apoio. Que é o momento que tira aquele funcionário pra tá na merenda, na hora do almoço, na porta do banheiro, na estrutura da escola ... até mesmo na limpeza. Porque influencia, muda tudo na escola ... você usa tudo a mais [...] Eles poderiam receber uma bolsa, da mesma forma que os facilitadores e mediadores.

Sendo assim, uma das estratégias que os diretores utilizam é a de motivar os funcionários, reforçando a sua importância para o melhor andamento do Programa. Uma das diretoras, de maneira bastante descontraída, disse o seguinte:

ESCOLA 05 – Lá na escola eu fiz uma fardinha! (risos) Uma fardinha amarela, todo mundo lá com os bracinhos entrelaçados ... Então, assim, estimulou.

O Programa foi implementado em 2018, em 07 escolas do município de Pojuca-BA. A princípio, neste ano de 2019, também aconteceria a execução do PNME, mas as atividades do Programa foram encerradas. Portanto, partimos para a próxima discussão, que é trazida por esta interrupção de implementação no meio do processo: a descontinuidade de políticas públicas.

4.3 Descontinuidade do PNME em Pojuca-BA

A última etapa de todos os processos que compõem a trajetória das políticas públicas é a fase de extinção de políticas públicas. Como já foi dito anteriormente, este trabalho iniciou-se com o objetivo de analisar o biênio de implementação do Programa Novo Mais Educação em Pojuca-BA, mas não foi possível devido à interrupção das atividades do Programa no Município. E, dentro desta dificuldade, nos deparamos com um outro aspecto importante das fases que fazem parte do ciclo das políticas, que é a fase de extinção de políticas públicas, na qual elas podem ser descontinuadas ou ressignificadas/substituídas, dando origem a outras ações.

A extinção da política pública pode ocorrer de forma previsível e gradual, em que uma sucessão de decisões incrementais ao longo do tempo vão esvaziando sua capacidade regulatória ou esvaziando os recursos financeiros que a sustentam. A extinção pode ser repentina, na qual uma decisão autoritária ou politicamente hábil acaba com a política pública de forma inesperada. (BARDACH, (1976) apud SOUZA; SECCHI, 2015 p. 76 - 77)

Por tratar de problemas sociais latentes em seus respectivos contextos, as políticas públicas resistem a uma possível extinção devido a sua importância para o governo e principalmente para os cidadãos. Apesar de ser possível, excluir uma política torna-se bastante complicado e posso dizer que a frequência com que isso ocorre é bem baixa.

Porém, na maioria das vezes, as políticas públicas são traduzidas e implementadas através de programas e estes sim, são bem mais factíveis de serem extintos. Sendo a tradução das políticas públicas, os programas afetam diretamente a vida das

pessoas, de forma positiva quando são bem planejados e executados, ou de forma negativa, quando as atividades não trazem o resultado esperado.

Os programas são mais suscetíveis à avaliação, pois estão próximos aos problemas, causando impactos diretos sobre seus beneficiários. Por isso, os programas podem ser facilmente mensurados em termos de resultados, tornando mais simples as decisões de extinção (DANIELS, 1997apud SOUZA; SECCHI, 2015 p. 81).

O Novo Mais Educação é um Programa que está inserido no contexto de políticas públicas de melhorias de aprendizagem nas escolas de ensino básico do país e, por isso, precisa satisfazer as necessidades tanto da comunidade, quanto da administração pública para que não seja descontinuado.

Diversas razões são apontadas para que possam explicar os motivos que levam o governo a extinguir as políticas públicas. Dentre estas, duas mais se adequam ao contexto vivido por Pojuca-BA, na implementação do PNME: os aspectos financeiros e a ideologia política do governo federal, parceiro formulador e financiador do Programa.

Logicamente, podemos entender que os aspectos financeiros são bastante determinantes na tentativa do governo federal de diminuir gastos, visando folgar as receitas. A situação de Pojuca-BA se torna interessante por conta do contexto do governamental que o Brasil estava inserido no ano de 2018 e início de 2019, quando foi efetivada a descontinuidade. O governo anterior, do então presidente Michel Temer, adotou uma medida de contenção de gastos que afetou diversas áreas da administração pública, inclusive a educação. O governo atual mostrou, nos seus primeiros meses, que tem outras prioridades para o rumo das ações públicas, dando ênfase à economia nacional e colocando-a acima de políticas de maior cunho social. Assim o Programa foi descontinuado.

Já tinha havido uma diminuição dos recursos na reformulação, que também aconteceu no governo Temer, do antigo Mais Educação. No programa anterior, eram repassados recursos de custeio e também de capital. No Novo Mais Educação, são repassados apenas recursos de custeio.

A ideologia política é a fonte mais importante das causas de extinção. Para o autor, “mesmo em períodos de relativa abundância financeira, preceitos ideológicos identificam certos programas para ataque” (DELEON, 1982 apud SOUZA; SECCHI, 2015 p. 84).

Em 2019, não foram, até o momento da defesa deste trabalho de conclusão de curso, repassados quaisquer recursos do PNME para Pojuca. A Secretaria de Educação do Município, que tinha entrado com recursos próprios para manter o Programa, não consegue mantê-lo sozinha.

5. Considerações finais

Concluídas as investigações, podemos retomar a discussão proposta por este trabalho, que buscou identificar quais as dificuldades encontradas pelos diretores das escolas municipais de Pojuca-BA e quais alternativas encontradas por eles, para melhor implementação do Programa Novo Mais Educação – PNME.

Mas, antes disso, é necessário dizer que o Programa Novo Mais Educação precisa ser (re)formulado para compreender as diversas peculiaridades de cada local de implementação. Claro que seria impensável uma formulação para cada escola, mas através de outros trabalhos com a mesma intenção realizados em municípios com realidades próximas à Pojuca-BA, percebe-se que os problemas são comuns em cidades de contexto parecido.

Porque se faz necessário uma contextualização das peculiaridades de cada local de implementação no momento da formulação do PNME? A avaliação do Novo Mais Educação é feita de uma forma geral, para que se comparem os rendimentos das escolas, e se tome nota do que está sendo produzido por elas. Já que a avaliação é geral, não se analisam as dificuldades encontradas por cada escola, mas sim, o resultado obtido por elas, em conjunto. Logo, se a avaliação é geral, as escolas que têm dificuldades para que possam implementar o Programa devem ser vistas de maneira diferente na hora da formulação do Programa, para que possam “competir” com as demais escolas. Sendo assim, uma organização voltada para determinadas regiões poderia resolver alguns problemas.

As dificuldades foram muitas. Principalmente sobre as questões de infraestrutura das escolas, que não estão preparadas para implantação de um sistema de educação em tempo integral. A aglomeração de crianças nos espaços coletivos, como cantina e banheiro, fez com que fossem feitas diversas adaptações de espaço, de horário e alocação de profissionais.

Com pouco recurso, foi preciso utilizar o critério de contenção de gastos para selecionar as oficinas que seriam ofertadas. A pouca verba e a exigência de trabalho com voluntários afetaram diretamente a escolha dos profissionais que trabalhariam

no Programa. Esse problema gerou outro, que foi a rotatividade dos mediadores e facilitadores, dificultando o processo de aprendizagem dos alunos.

Dentro das alternativas encontradas pelas profissionais burocratas de médio escalão se destacaram a integração com a comunidade, por meio da qual os pais ajudavam na rotina escolar, nas adaptações dos banheiros e na cozinha. Eles entenderam a importância que possuem na vida acadêmica dos seus filhos. Outro ponto que chama a atenção é a preocupação que a/os diretora/es tinham com os funcionários das escolas, que tinham sua rotina de trabalho completamente alterada por conta da execução do Programa. Adequações de horário foram feitas para ajuste de funções. Uma das diretoras fez uma farda, para, de certa forma, motivar esses profissionais. Outra sugeriu até que o Programa destinasse uma verba para gratificar os funcionários, pois, segundo ela, e eu concordo, esses funcionários são tão importantes para implementação do Programa quanto os mediadores e facilitadores.

Foi interessante perceber, nessa investigação, a resignificação que as diretoras deram ao Programa Novo Mais Educação. A priori, o PNME se importa com o melhoramento da eficiência dos alunos nas competências de português e matemática, tendo como base de avaliação a Prova Brasil. No entanto, as diretoras pensaram além disso, elas consideraram a formação do indivíduo como pessoa. A seleção dos alunos foi pautada também pelas necessidades sociais de cada um, tendo como base o afastamento das crianças da área de risco onde as escolas estavam localizadas e as questões nutricionais ou, de maneira mais ampla, de vulnerabilidade social.

Então, com este trabalho que retrata a participação dos diretores das escolas nas atividades do PNME, entende-se um pouco mais sobre a importância do burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. Eles foram responsáveis pelas adaptações estruturais nas suas escolas e, principalmente, desenvolvendo o papel de mediador entre os atores do Programa: os monitores; os profissionais das escolas; os pais; os alunos, dentro das escolas, mas também fora delas, com: secretaria municipal; coordenação do Programa no município; pessoas da comunidade. O diálogo entre essas partes é de responsabilidade do diretor.

Devemos também, destacar a participação da Secretaria Municipal de Educação de Pojuca-BA no apoio às escolas.

Espero que essa pesquisa possa contribuir para a discussão posterior sobre o dirigente escolar no exercer de suas funções. Seriam eles burocratas de médio escalão, como são classificados ou sua forma de atuação os torna parte dos profissionais de linha de frente? Aspectos como a autonomia e discricionariedade são pontos que podem ser considerados peça chave nessa definição.

Outra discussão importante que se abre com essa pesquisa se dá no campo da descontinuidade de políticas públicas: entender como se passa esse processo a partir de uma visão de quem está mais próximo às reais influências de tal política e como essa descontinuidade afeta o que está previsto nas legalizações que obrigam a oferta e manutenção de determinados direitos e oportunidades.

E, também, para dar uma visão de como o Programa Novo Mais Educação se estabelece à nível local, num município baiano.

Referências

ALBUQUERQUE; LEITE. Reformulação do Programa Mais Educação: O novo para mais ou para menos? **VI SETEPE**, novembro – dezembro de 2016.

BARBOSA; RODRIGUES. A Proposta de Formação do Programa “Novo” Mais Educação: Ambiguidades e Seus Contextos. **IV Congresso Nacional de Educação**. Novembro, 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRASIL. DECRETO Nº 6.094, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 241/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. LEI Nº 010172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2001

BRASIL. LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014

BRASIL. LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1990.

BRASIL. PORTARIA no - 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, 2016.

BRASIL. **Programa Novo Mais Educação**. Caderno De Orientações Pedagógicas – v. 1 – Secretaria da Educação Básica. Ministério da Educação. Brasília, 2017

BRASIL. **Resolução nº 17**, De 22 de Dezembro De 2017. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. Brasília, 2017.

BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 5, DE 25 DE OUTUBRO DE 2016. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, a fim de contribuir para que estas realizem atividades complementares de acompanhamento pedagógico, em conformidade com o Programa Novo Mais Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. **Resolução nº 7** de 14 de dezembro de 2010. Conselho Nacional de Educação. Ministério da Educação. Brasília, 2010.

CAVALIERE, Ana Maria. Anísio Teixeira e a educação integral. **Paidéia**, vol. 20, núm. 46, maio-agosto, 2010, pp. 249-259 Universidade de São Paulo Ribeirão Preto, Brasil.

CAVALIERE, Ana Maria. Escola Pública de Tempo Integral no Brasil: Filantropia ou Política de Estado? **Educação & Sociedade**, vol. 35, núm. 129, outubro-diciembre, 2014, pp. 1205-1222 Centro de Estudos Educação e Sociedade Campinas, Brasil.

COELHO, L. M. Alunos no Ensino Fundamental, ampliação da jornada escolar e Educação Integral. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 45, p. 73-89, jul. /Set. 2012. Editora UFPR

CUNHA, E. O.; DANTAS, L. M. V.; VERHINE, R. E. Subsídios teóricos para estudos sobre implementação de políticas educacionais nas redes/escolas municipais no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 12, n. 23. Novembro de 2018.

FÁVERO; TONIETO. O lugar da teoria na pesquisa em política educacional. **Revista de Estudios** Teóricos y epistemológicos em política educativa. Vol.1, n. 2, julio – diciembre. 2016

LIMA; DASCENZI. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política** V. 21, Nº 48: 101-110 DEZ. 2013

LOTTA; PIRES; OLIVEIRA. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público** Brasília 65 (4): 463-492 out/dez 2014.

JESUS, Larissa Suellen de Matos de. **Estratégias utilizadas por uma escola municipal na implementação do Programa Mais Educação no município de Cachoeira- BA**. 52 páginas. 2015. Trabalho de Conclusão do Curso de Tecnologia em Gestão Pública – Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2015.

NAJBERG; BARBOSA. Abordagens Sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas. **Encontro de Administração Pública e Governança**. ANPAD. São Paulo, novembro de 2006

OLIVEIRA; ABRUCIO. Burocracia de Médio Escalão e Diretores De Escola: Um Novo Olhar Sobre o Conceito. In: **Burocracia e Políticas Públicas No Brasil**. Minas Gerais, 2011. cap. 8, p 207 – 225.

SECCHI, Leonardo. Extinção de Políticas Públicas: Síntese Teórica Sobre a fase Esquecida do Policy Cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, jan./Jun. 2015.

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

Apêndices



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO
PÚBLICA**

Rua Ana Nery, n. 25, Centro, Cachoeira, Bahia, Brasil,
CEP 44.300-000



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da pesquisa intitulada “quais as dificuldades encontradas pelos diretores das escolas municipais de Pojuca-BA e quais alternativas buscadas para melhor implementação do Programa Novo Mais Educação – PNME?” desenvolvida pelo graduando Pedro Augusto Falcão de Jesus, do Curso Superior Tecnológico em Gestão Pública da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), orientado pela Profa. Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas, também da UFRB.

Esta pesquisa, que integra o trabalho de conclusão de curso, tem como objetivo, investigar, em uma perspectiva de síntese, a implementação do Programa Novo Mais Educação na rede municipal de Educação do município de Pojuca - Bahia.

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 trabalho a possibilidade de atrapalhar a realização de suas atividades, a necessidade de disponibilização do seu tempo. Entretanto, como forma de minimizar/evitar tais riscos, as entrevistas serão previamente agendadas.

Esclarecemos que se o (a) Sr (a). aceitar participar desta pesquisa estará colaborando para a construção de uma Universidade que integra em seu projeto a produção de conhecimento de forma a contribuir para uma região e um país melhores, pois, através dos resultados do estudo realizado, será possível refletir sobre as políticas hoje adotadas.

Se 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 a 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: Avenida Antônio Carlos Magalhães, 23 – Conceição da Feira - BA, telefone (75) 98344 - 1556, e-mail: pafjesus97@gmail.com

Consentimento Pós-Informação

Eu, _____, fui informado(a) sobre os objetivos, benefícios e riscos da pesquisa acima descrita e compreendi as explicações fornecidas. Por isso, concordo em participar desta pesquisa, sabendo que não vou ter retorno financeiro e que posso sair a qualquer tempo.

Ass. do(a) Participante

Ass. do(a) Pesquisador(a) Responsável

_____, ____/____/____.

Cachoeira

ROTEIRO DO GRUPO FOCAL

Nome:

Sexo:

Idade:

Formação:

Tempo de trabalho na educação:

Tempo de trabalho na escola:

PERGUNTAS NORTEADORAS PARA O GRUPO FOCAL COM OS DIRETORES DAS ESCOLAS DE IMPLEMENTÇÃO DO PNME EM POJUCA-BA

1. Como vocês, e conseqüentemente as suas respectivas escolas, entenderam o Programa Novo Mais educação?
2. Como ocorreu o projeto na escola? Como o programa foi traduzido em ações?
3. Como se deu o diálogo pedagógico entre o turno oposto e o turno regular?