

A implementação de uma política pública de educação - o Programa Mais Educação sob o olhar dos coordenadores do PME e oficinas

The implementation of a public education policy - the More Education Program under the look of the coordinators of PME and workshops

La implementación de una política pública de educación: el Programa Más Educación bajo la mirada de los coordinadores de PME y talleristas

Elisangela da Silva Bernado *

 <https://orcid.org/0000-0003-3994-0254>

Bruno Mattos da Silva **

 <https://orcid.org/0000-0001-8971-3178>

Resumo: O objetivo central deste artigo é analisar a implementação do Programa Mais Educação (PME), por meio das percepções e atuações dos coordenadores do PME e oficinas de duas escolas públicas participantes do Programa, através da técnica de entrevistas e observações de campo. Tendo como referencial teórico as pesquisas de Ball, Maguire e Braun (2016) e de Michael Lipsky (2019), o estudo se dirige aos pesquisadores no campo das Políticas Públicas e se pretende pensar a Política Educacional na perspectiva de seus agentes, que atuam nesse processo no dia a dia escolar. Este artigo é fruto de uma pesquisa mais abrangente realizada no município do Rio de Janeiro e um recorte da dissertação de mestrado do autor. Os resultados apontam para uma grande diversidade na implementação do Programa nas escolas pesquisadas e que as relações construídas em nível local evidenciam o poder discricionário dos sujeitos inseridos no processo de implementação da Política Pública, fazendo com que as normativas se materializem de maneiras distintas.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Públicas. Programa Mais Educação. Agentes implementadores.

Abstract: The main objective of this article is to analyze the implementation of the “Programa Mais Educação” (PME) [More Education Program], through the perceptions and actions of the coordinators of the PME and workshops of two public schools participating in the Program, using interview techniques and field research. Having as theoretical reference the research by Ball, Maguire and Braun (2016) and Michael Lipsky (2019), the study is directed researchers in the field of Public Policy and intends to think of an Educational Policy from the perspective of its agents, who act in this process in the school day to day. This article is the result of a broader research conducted in the city of Rio de Janeiro and a master's dissertation feature of the author. The results point to a great diversity in the implementation of Program in the researched schools that establish relationships with local level of evidence or discretionary power of

* Professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. E-mail: <efelisberto@yahoo.com.br>.

** Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. E-mail: <brmattosdasilva@yahoo.com.br>.

individuals inserted in the process of implementation of Public Policy, making the normative norms materialize differently.

Keywords: Public Policy Implementation. More Education Program. Implementing Agents.

Resumen: El objetivo principal de este artículo es analizar la implementación del Programa Más Educación (PME), a través de las percepciones y acciones de los coordinadores de la PME y el talleristas de dos escuelas públicas que participan en el Programa, a través de la técnica de entrevistas y observaciones de campo. Teniendo como referencia teórica la investigación de Ball, Maguire y Braun (2016) y Michael Lipsky (2019), el estudio se dirige a investigadores en el campo de la Política Pública y tiene la intención de pensar la Política Educativa desde la perspectiva de sus agentes, que actúan en este proceso en la escuela día a día. Este artículo es el resultado de una investigación más amplia realizada en la ciudad de Río de Janeiro y un recorte de la disertación de maestría del autor. Los resultados apuntan a una gran diversidad en la implementación del Programa en las escuelas investigadas y que las relaciones construidas a nivel local muestran el poder discrecional de los sujetos insertados en el proceso de implementación de Políticas Públicas, haciendo que las reglas se materialicen de diferentes maneras.

Palabras-clave: Implementación de Políticas Públicas. Programa Más Educación. Agentes Implementadores.

Introdução

Este artigo analisa a implementação de uma Política Pública Educacional recente, a partir dos profissionais que estão na escola, os agentes que atuam na ponta desse processo de difícil controle por parte dos descritores da política. Alguns pesquisadores, como Ball, Maguire e Braun (2016) e Lipsky (2019), que têm dedicado seus estudos com vistas a compreender o processo de implementação de políticas, oferecem uma perspectiva de implementação com base em estratégias decisórias, na qual diversos atores agem politicamente e não tecnicamente em uma sequência lógica de ações em suas trajetórias.

Tendo tais autores como referenciais teóricos neste artigo, parte-se do princípio de que a implementação de uma política nem sempre ocorre conforme foi pensada pelos seus idealizadores, e esse problema normalmente é dimensionado, quando em sua elaboração, tende-se a desmaterializar os contextos nos quais essa política será implementada e a ignorar os atores dessa atuação, o que os faz, equivocadamente, assumir um ideal, como se tudo fosse acontecer de forma harmônica e razoavelmente previsível. O contexto da implementação é dinâmico e específico em sua realidade, em que cada ator, no seu campo de atuação, torna a política significativa para como essa deveria ser na prática.

O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternância entre modalidades. A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto que a prática é ação, inclui o fazer coisas. Assim, a pessoa que põe em prática as políticas tem que converter/transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).

Buscando entender como as políticas se tornam vivas no cotidiano da escola, este trabalho assume que é neste cenário em que os atores, envolvidos na ponta do processo de implementação, irão atuar interpretando e traduzindo a política escrita. Os conceitos de interpretação e tradução são compreendidos por Ball, Maguire e Braun (2016) como peças-chave na atuação dos sujeitos. Os autores entendem que, ao fazerem a leitura das diretrizes regulatórias da política e estabelecerem estratégias para suas ações, os agentes públicos não dissociam suas percepções, crenças e saberes, o que os fará atuar sobre a política (tradução) a partir de seus conceitos interpretativos dos textos oficiais, particularizando desta forma os contextos de atuação da política. Sendo assim, o artigo

objetiva trazer o olhar dos coordenadores e oficinairos do Programa Mais Educação (PME)¹, desvendando as dinâmicas tecidas no espaço escolar.

Este artigo está organizado em três seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção são analisadas as diretrizes do PME, principal aposta do Governo Federal na execução de uma Política Pública de indução à educação em tempo integral nas redes de ensino estaduais, distrital e municipais do país; na segunda seção se busca compreender o processo de implementação do Programa como Política Pública de Educação e as relações que se constroem em sua trajetória; já na última seção são tratadas as observações de campo e os dados levantados a partir das entrevistas realizadas em duas escolas no município do RJ.

O Programa Mais Educação (PME)

O PME, criado pela Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007) e, posteriormente, regulamentado pelo Decreto nº 7.083/10, confirmou a importância do Programa na Política Educacional, consolidando-o no contexto nacional e ressaltando-o como política indutora de ampliação do tempo escolar, cuja finalidade se pautava na melhoria da aprendizagem, ou seja, vinculando os seus resultados à ampliação da jornada, e na diminuição da evasão escolar.

O Programa previa a ampliação dos espaços para além dos muros escolares, com base na articulação de ações e projetos desenvolvidos por diferentes campos em diálogo com a escola. Também enfatizava as práticas educativas realizadas além do horário escolar, por meio de oficinas que integravam o conhecimento comunitário ao currículo escolar, essa troca entre os conhecimentos escolares e o conhecimento local suscita novas experiências que passam a ganhar significado diferenciado com o acúmulo de experiências, que se dialogam e passam a adquirir espaços no cotidiano das escolas.

Estas poderiam escolher entre dezenas de possibilidades de oficinas, distribuídas em dez macrocampos de saber que envolviam esportes, artes, cultura e disciplinas pedagógicas, a serem conduzidas por oficinairos selecionados pela escola. Importante destacar que entre os macrocampos, que orientam o PME, se tem o Acompanhamento Pedagógico, obrigatório ao Programa que, até o ano de 2013, dispunha como opção oficinas de diferentes áreas de saberes curriculares: Alfabetização, Matemática, História, Ciências, Geografia e Línguas Estrangeiras, passando, a partir de então, a contar com apenas uma atividade de oficina que contempla as diferentes áreas do conhecimento, o que envolve todas as atividades disponíveis anteriormente. Essa oficina passou a ser denominada Orientação de Estudos e Leitura, tendo por objetivo a articulação entre o currículo da escola e as atividades pedagógicas propostas pelo Programa (BRASIL, 2014).

Nesse mesmo período ganhava novas diretrizes, nas Políticas Públicas, o sistema de avaliação em larga escala, e na educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que, por meio do Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, passa a ser o indicador referencial para mensurar a qualidade da Educação Básica no país, ou seja, o nível de aprendizagem dos alunos. Desta forma, se irá observar na próxima seção que o PME passa a enfatizar, em suas orientações normativas, a melhoria de rendimento do alunado, entretanto, o Programa indicava a ampliação da

¹ O PME surgiu no segundo mandato do governo Lula e pretendia a ampliação da carga horária das escolas públicas participantes em, no mínimo, sete horas diárias de jornada.

jornada com atividades formativas e orientação pedagógica (todas as disciplinas), já a Prova Brasil² verificava o desempenho do aluno nos conhecimentos da Língua Portuguesa e da Matemática.

Nesse sentido, percebe-se que a política implementada passou por algumas tensões e transformações ao longo dos anos, a partir de sua criação e atuação nas escolas. Silva, em uma entrevista com professoras da UNIRIO, que participaram como analistas no processo de elaboração do Documento Referência para o debate Nacional acerca da educação integral e(m) Tempo Integral publicado pelo MEC em 2009, apresenta alguns detalhes que demarcam posicionamentos e embates em torno da elaboração da política:

durante o processo percebemos que as contradições eram muitas, pois os interesses em torno do PME eram diferentes e que seria difícil nossas ideias serem consideradas, pois não estávamos em Brasília rotineiramente para interferir, estávamos na universidade [...] dando aulas, orientando alunos, fazendo pesquisas, não podíamos apenas legitimar um processo. Até que houve uma ruptura entre nós e a coordenação do programa, [...] em virtude das diferenças de compreensão da sua temática (SILVA, 2019, p. 6).

As atividades do PME tiveram início em 2008, com a participação de 1.380 escolas, em 55 municípios nos 26 Estados e no Distrito Federal, atendendo cerca de 386 mil estudantes. Durante seus nove anos de atividades³ teve seu período de destaque em 2014, no qual foram previstas a adesão de 60.000 escolas em todo o país, atingindo em torno de 7 milhões de estudantes, a partir dos seguintes critérios: escolas estaduais ou municipais de baixo IDEB; escolas localizadas em territórios de vulnerabilidade social e escolas situadas em cidades com população igual ou superior a 18.844 habitantes (BRASIL, 2014).

Este trabalho, que tem o PME como objeto de estudo, faz parte de uma pesquisa mais ampla⁴ e integra uma série de pesquisas desencadeadas deste projeto maior, que até o momento já acumulou debates nas áreas de Gestão Escolar, Gestão Democrática, Políticas de Avaliação da Educação Básica e Implementação de Políticas Educacionais.

Os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa⁵ se basearam na análise documental dos textos oficiais da política tomada como objeto, que teve como referencial teórico adotado a abordagem do ciclo de políticas⁶ e a teoria de atuação (*theory of policy enactment*) desenvolvida por Ball e seus colaboradores, além de uma aproximação às contribuições de Lipsky, quanto ao conceito de poder discricionário dos agentes de base. Já em relação às observações de campo, foi realizado durante dois semestres um olhar exploratório das atividades desenvolvidas

² Avaliação para diagnóstico, em larga escala, desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), que subsidia o cálculo do Ideb, ao lado das taxas de aprovação (rendimento obtido a partir do Censo Escolar).

³ Em 2016, o Ministério da Educação, justamente em um período político turbulento de instabilidade e mudanças advindas do processo de impeachment pelo qual passou o Governo de Dilma Rousseff, instituiu a Portaria nº 1.144, em 10 de outubro de 2016, criando o Programa Novo Mais Educação (PNME).

⁴ Projeto de Pesquisa “Escolas Públicas no Estado do Rio de Janeiro e o Programa Mais Educação: uma análise das ações dos gestores escolares em busca de uma educação de qualidade”, vinculado ao Edital FAPERJ Nº 25/2014 - Programa “Jovem Cientista do Nosso Estado – 2014”.

⁵ Na elaboração da referida dissertação, que neste artigo se traz um recorte, preferiu-se analisar os dados apenas de duas das seis escolas da região da grande Tijuca/RJ, entre as quais se obteve autorização da Secretaria Municipal de Educação. O fato se deve ao tempo curto para imersão nas práticas que se desenvolviam nesses espaços, e por fazer parte de um braço de uma pesquisa mais abrangente.

⁶ A respeito do ciclo de políticas de Ball e Bowe (1992;1994) e seus contextos de influência, de produção do texto, da prática, dos resultados e da estratégia política ver Mainardes (2006, 2018) e Mainardes e Marcondes (2009).

nas oficinas do PME e, em um segundo momento, as entrevistas em tópicos semiestruturados com os atores que traduziram a política para a prática.

A técnica mais pertinente quando o pesquisador quer obter informações a respeito do seu objeto, que permitam conhecer sobre atitudes, sentimentos e valores subjacentes ao comportamento, o que significa que se pode ir além das descrições das ações, incorporando novas fontes para a interpretação dos resultados pelos próprios entrevistadores (RIBEIRO, 2008, p. 141).

Utilizada como principal instrumento se obteve na entrevista a participação dos gestores da unidade escolar (Diretor, Diretor adjunto e Coordenador Pedagógico), do Coordenador do PME e dos oficineiros que atuaram na implementação, aprofundando conceitos, percepções e conhecimento sobre o Programa.

A implementação de uma política educacional

A implementação de uma política se inicia muito antes de sua chegada à escola. Antes de se materializar essa é produzida textualmente, após passar por intensos debates, que envolvem negociações de interesse, disputas pela formulação e definição de conceitos, objetivos e finalidades sociais da Educação, como se pode observar nos documentos e orientações normativas que direcionam os Programas de Governo.

Ao realizar uma análise documental do PME, percebe-se, em seus primeiros documentos normativos, uma clara intencionalidade não somente de ampliação do tempo, mas do espaço escolar, buscando uma articulação conjunta com outras áreas de saberes, tecendo uma rede de conhecimentos, e neste bojo se inclui a cultura popular, ou seja, os saberes comunitários veiculados pelas oficinas propostas pela comunidade escolar, o que se subentende como uma proposta mais ampla de educação, uma formação integral que valoriza o ser completo, em suas múltiplas dimensões, assim descrito em seus objetivos, que busca contribuir:

para uma formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de ações, de projetos e de programas do Governo Federal e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos (BRASIL, 2007, p. 2).

No Decreto nº 7.083/10, logo em seu art. 1º, já indica um direcionamento no PME, com o seu foco mais diretivo nos resultados de aprendizagem, vinculando-os à ampliação da jornada, ou seja, a oferta de Educação Básica em tempo integral. Tudo isso leva a crer que o Mais Educação passou por um processo de esvaziamento das suas diretrizes originais, reduzindo as suas expectativas ao mero reforço escolar em Língua Portuguesa e Matemática.

Esse movimento de reorientação caracteriza a política como uma noção de ciclo contínuo, na qual as agendas e interesses diversos disputam, por meio de negociações entre os atores envolvidos, os rumos da política, configurando certo grau de imprevisibilidade. E, é nessa arena de disputas que “essa sucessão de decisões e interações entre os atores envolvidos faz com que tensões sejam criadas e harmonizadas no processo decisório, o que contribui para que as políticas mudem seu curso de ação.” (OLIVEIRA, 2019, p. 7 apud LIPSKY, 1980; WILSON, 1989).

O processo de traduzir a política descrita por seus idealizadores passa por uma ressignificação dos atores implementadores. Nesse sentido, tais sujeitos passam a atribuir sentido às Políticas Públicas, ao realizarem uma leitura ativa em seu envolvimento no processo, o que os faz operar diferentes interpretações. A partir desta premissa Ball, Maguire e Braun (2016) reforçam

que não se pode desconsiderar os implementadores em nível local, tendo-os como meros executores, pois ao trazerem suas histórias, concepções, valores de vida, poderão atuar de maneira alinhada ou não com os objetivos primários da Política Educacional pensada.

Outro ponto a se considerar é que, nas Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, vários programas e projetos estão sendo pensados e produzidos, e que em algum momento estarão em circulação pela escola, além de muitas outras políticas de diversas ordens e, portanto, moldam e interferem as ações das escolas em suas diversidades. Porém, de acordo com Ball, Maguire e Braun (2016, p. 19), “algumas colidem ou se sobrepõem, produzindo contradições, incoerências ou confusão”.

Os autores citados acima trazem novas contribuições, a partir de pesquisas empíricas, nas quais desenvolvem a teoria de atuação das políticas (*policy enactment*). Neste trabalho, os autores afirmam que as Políticas Educacionais não são meramente implementadas pelos profissionais que atuam nas escolas. De acordo com os pesquisadores, essas são submetidas aos processos de interpretação, reinterpretação, tradução, criação e recriação. Os autores enfocam o equívoco binário entre a política e a prática, trazendo uma apresentação de como as escolas fazem políticas. Desta forma, as escolas se apresentam como espaços privilegiados de produção de políticas, de adaptação, de resistência, permeados por uma série de dimensões contextuais (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

Desta maneira, seria muito otimismo achar que o processo de ‘traduzir’ políticas em práticas se daria, em seus diversos contextos regionais, culturais, políticos e socioeconômicos, por seus múltiplos agentes, de maneira uniforme em um país de extensão continental como o Brasil. A partir dessas análises se entende que observar e documentar o processo de implementação de um Programa Educacional, em nível nacional, como o Mais Educação, e as inúmeras formas em que a política é posta em ação nas escolas, é um procedimento um tanto complexo.

As políticas não são simplesmente ideacionais ou ideológicas, elas também são muito materiais. As políticas raramente dizem-lhe exatamente o que fazer, elas raramente ditam ou determinam a prática, mas algumas mais do que outras estreitam a gama de respostas criativas. Isso é em parte por que os textos de políticas são tipicamente escritos em relação à melhor de todas as escolas possíveis [...] (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 14).

É importante destacar que a compreensão da política e suas ações ocorre na ótica, conforme essas são filtradas pelos seus implementadores. Dessa maneira, a política é única, com trajetórias e expectativas diferentes. Sendo assim, a avaliação de uma política não deve simplesmente se concentrar apenas em seu resultado final, mas também em seu processo de implementação, pois da mesma forma que a política cria o contexto, o contexto também precede a política.

Os autores defendem que, geralmente, a produção de textos de políticas, como as legislações e outras normativas, assumem a formulação de políticas como única resposta possível para as demandas provocadoras da política, ignorando, assim, todos os outros momentos do processo e de atuação no interior e no entorno das escolas, nas quais seus atores são tomados simplesmente como implementadores, marginalizando os sujeitos, despercebendo as relações de luta, contestação e negociação que envolve o processo tão diverso de fazer a política. “Esses textos não podem simplesmente ser implementados! Eles têm de ser traduzidos a partir do texto para a ação – colocados em prática – em relação à história e ao contexto, com os recursos disponíveis” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 14).

Na mesma direção, Lipsky (2019) aponta para o fato dos sujeitos implementadores da política, a quem chama de burocratas de nível de rua, exercerem certa discricionariedade ao interagir

com o público-alvo na produção da política. Tal fato se potencializa à medida que a instituição governamental tende a favorecer a autonomia de suas ações.

Para Lipsky, os agentes de base atuam a partir de perspectivas diferentes e, desta forma, suas decisões poderão insurgir em trajetórias diversificadas em nível local. Segundo o autor, a possibilidade de tensões e alinhamentos nas interações entre os sujeitos na implementação da política poderão promover novas intenções e cursos desta política.

Os burocratas de nível de rua podem aparentar ter interesses diferentes dos interesses dos outros atores nas organizações em que trabalham. Além disso, algumas características do seu papel os possibilitam manifestar essas diferenças. As diferenças de interesses, e a possibilidade de trazê-los à tona permite analisar a posição estrutural dos burocratas de nível de rua a partir da perspectiva de um conflito (LIPSKY, 2019, p. 64).

A partir dessas análises, entende-se que observar e documentar o processo de implementação de um Programa Educacional em nível nacional, como o Mais Educação, e as inúmeras formas em que a política é posta em ação nas escolas, ao mesmo tempo em que revela uma multiforme rede de representações, leva a um olhar mais amplo para avaliar os caminhos traçados pela política e seus desafios. Tratando-se da complexidade inerente ao objeto em tela, questionando-se qual seria a alternativa viável para uma abordagem mais segura ao avaliar uma política, como o PME?

O campo de observação a partir de duas escolas públicas na cidade do Rio de Janeiro: um olhar exploratório

As escolas para as quais se obteve, na época, autorização para observação desenvolviam o PME e possuíam, em comum, os anos iniciais do Ensino Fundamental. Justamente por isso se optou em direcionar o olhar para este segmento de ensino. Por questões éticas se optou em manter em sigilo os nomes das escolas analisadas, nomeando-as da seguinte forma: Escola 1 e Escola 2. Os nomes dosicineiros e dos coordenadores, que foram observados diretamente em suas ações e que participaram das entrevistas propostas, da mesma maneira, foram mantidos em sigilo, além de serem todos mencionados no gênero masculino, para que a confidencialidade dos sujeitos e das escolas seja ainda mais resguardada.

A Região da 2ª Coordenadoria de Educação (2ª CRE), na qual estão localizadas as duas escolas pesquisadas, apresenta ao todo 152 Unidades de Ensino, de um total de 1.540 Escolas em todo município do Rio de Janeiro. Vale destacar que essas duas escolas ofertam mais de um segmento, entretanto o foco da pesquisa ocorre no primeiro segmento. Esse segmento absorve a maior quantidade de alunos entre as etapas da escolarização básica.

Importante ressaltar que as Escolas 1 e 2 são identificadas por terem um IDEB abaixo da meta esperada para o ano, entretanto, ambas obtiveram nos anos iniciais da avaliação deste índice (até 2011) um desempenho ligeiramente acima da meta. Destaca-se também, que o Programa Mais Educação foi implementado pela Escola 1 no mesmo período da Escola 2, em 2009.

As percepções dos coordenadores do PME

Nesta seção aborda-se o campo de pesquisa a partir das entrevistas com os coordenadores e com osicineiros do PME e alguns apontamentos realizados por meio da observação do pesquisador. O Coordenador do PME, também chamado de educador comunitário deveria, segundo orientações do manual de operacionalização do PME, ser profissional da unidade escolar

com disponibilidade de pelo menos quatro horas durante a semana (contrapartida da secretaria) e para atuar no final de semana. Entre suas principais funções se destaca a organização das atividades, dando suporte e orientação pedagógica às ações e integrar a escola com a comunidade.

Para uma melhor organização e mapeamento das ações, foram criados alguns eixos que permeiam as quatro dimensões contextuais⁷ orientadas por Ball, Maguire e Braun (2016), não como um modelo, segundo o próprio autor ressalva, mas para incentivo à investigação da política em cena. São essas: a chegada do PME à escola; a escolha das oficinas eicineiros; a participação dos alunos; infraestrutura e espaços parceiros; o recurso financeiro e a descontinuidade do Programa.

Ao ser abordado sobre a implementação do Programa Mais Educação na escola, o Coordenador do PME da Escola 1 falou sobre os desafios na escola, destacando que:

o maior desafio aqui é o desinteresse deles. Dos alunos e da família, dos pais. Porque a gente fala com os pais, fala com a família, fala com eles, aí no início do projeto vêm todos, depois começam a faltar, eles são muito desinteressados, muito.

Percebe-se claramente, na fala dos Coordenadores do Mais Educação, uma percepção crítica da forma como o Programa foi implementado na escola, destacando a falta de diálogo entre o Sistema de Educação e suas unidades ao planejarem a chegada do PME nas suas diferentes realidades e que se reproduz entre aqueles que ocupam posições de destaque na gestão da escola, culminando em um Projeto Pedagógico desconexo, sem identificação e sem compromisso com a comunidade escolar.

Quanto à infraestrutura e espaços parceiros, na Escola 2, o Coordenador do PME, ao ser questionado sobre as possibilidades de espaços para o desenvolvimento das oficinas na ampliação do tempo escolar para as crianças participantes, foi enfático ao relatar sua percepção.

[...] Como é que funciona essa dinâmica do espaço da escola? Ano passado foi perfeito. Eu não sei se (diretor) comentou com vocês a parte do espaço, em relação a esse ano. Espaço só temos à tarde. Eles vêm um pouquinho, entendeu? [...] É bem complicado eu explicar... Nem sempre a professora “X”, que é de Ciência, está na sala de aula, ela tá no laboratório... Então, tem esse espaço da sala. Então dá pra fazer direitinho ali. Tem dia que as criança tão na sala de teatro. Aí sobra uma sala. Entendeu? Aí é um grupo, que tá na sala, aí esse grupo vai descer e vai pra outra atividade. [Então funciona mais pros alunos da manhã que ficam à tarde?] Isso. [Você acha que funciona esse tempo integral? Esse dinamismo desse aluno ficar? Ele já está de manhã. Aí ele fica à tarde... Você acha que funciona?] Não funciona.

Ainda, segundo o mesmo coordenador, a proposta de parcerias institucionais, na busca de outras possibilidades de conhecimento e abordagens culturais locais acaba ficando condicionada ao empenho financeiro, que nem sempre tem garantias à escola.

[Nessa utilização do tempo, aqui na escola, tem algum diálogo com algumas outras instituições de fora da escola? Museu, clube?] Isso se chama passeio. O passeio, eu sempre pergunto a eles se existe... Se vem verba pras crianças passear [...]. Eu ofereci ao (atual diretor) no início do ano, que eu passei as minhas férias inteira procurando clubes. Eu fui no Tênis. Fui lá no Municipal, em frente a Prefeitura, que lá tem Dança de Salão. Aí eu fui lá, perguntei se tinha um outro tipo de dança. E tinha Samba, e tinha não sei o que... Procurei saber se a gente poderia levar essas criança lá. Expliquei tudinho direitinho pro cara [...]. Eu tive resposta positiva do Municipal... Eu tive resposta, é... Lá no Clube do

⁷ Contextos situados (localidade, histórias escolares e matrículas); culturas profissionais (valores, compromissos e experiências dos professores e ‘gestão política’ nas escolas); contextos materiais (funcionários, orçamento, edifícios, tecnologia e infraestrutura); contextos externos (grau e qualidade de apoio das autoridades locais; pressões e expectativas de contexto político mais amplo [...] posições na tabela de classificação, requisitos legais e responsabilidades) (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 38).

Servidor, que é em frente da Prefeitura e no Tênis Clube, que é uma coisa totalmente fora do governo, eu achei que eles não ia... Nossa, eles abraçaram a ideia, maravilhosa... [E a verba ainda não chegou.] Exatamente. Então eu não pude nem cuidar dessa parte. Se eu poderia levar. Se haveria verba pra eles. [...] A gente não leva as criança... Vamo... Não... A gente tem que pedir autorização aos pais, a gente tem que organizar direitinho, é um... É muito bonito na teoria, mas na prática não é assim.

As percepções dos implementadores dessas duas escolas revelam uma realidade bastante diferente do que idealizam os documentos analisados. Desta forma, pode-se afirmar que as políticas do contexto de orientação dos documentos nem sempre dialogam com as políticas do contexto da prática.

Pavezi (2018), em suas observações, a partir da análise dos contextos externos, em especial às ações de apoio à gestão escolar nas Políticas de Educação Especial do Estado de Alagoas, destaca apontamentos parecidos ao constatar que:

A existência ou inexistência de políticas de apoio à gestão escolar exerce grande influência na atuação das políticas educacionais pelas escolas. Detectamos a inexistência de políticas permanentes de apoio às escolas, a fim de que se constituíssem em ambientes inclusivos. Pareceu-nos que, ao passo do surgimento da demanda, alguma medida emergencial era aplicada [...]. Embora a inclusão dos alunos do PAEE estivesse instituída nos documentos que normalizam a Educação Especial, pareceu que não estava ainda instituída no contexto da prática. Isto pode decorrer do fato de que as políticas são pensadas para os melhores contextos possíveis, sem levar em conta as condições objetivas das realidades particulares.

Quanto à escolha das oficinas e oficinairos, na Escola 2, o Coordenador do PME, que não tem um cargo docente, mas possui uma formação de professor em nível médio, apresenta em sua percepção, quanto à escolha das oficinas, uma participação apenas consultiva na gestão do programa:

Mas quando (antigo diretor) falou quem seria, eu concordei. Por quê? Eu achei super competente, todos eles. Então eu não vi nada contra nisso. E, eu não participava do momento PME, mas eu concordei. Então, eu acompanhava como eles lidavam...

Já na Escola 1, esse processo também acontece de maneira desintegrada, porém no sentido oposto, pois se observa claramente o distanciamento da equipe gestora da escola no processo de tomada de decisões quando na implementação do PME, permitindo total autonomia para a Coordenadora do Programa estar à frente na escolha das oficinas e captação dos oficinairos.

O Coordenador do PME da Escola 1 destaca a receptividade da escola ao Programa e levanta a problemática da rotatividade dos oficinairos em função do baixo atrativo financeiro que o PME oferece.

[Como a escola fez essa receptividade ao programa?] Muito bem, os oficinairos são ótimos. [Vocês posteriormente selecionaram os macrocampos do programa, o estudo dirigido que é obrigatório, o hip-hop, e como se deu essas outras escolhas?] As outras escolhas eu não estava presente, estava presente nessas escolhas atuais, como capoeira. A Capoeira foi trocada não porque eles não gostam, por falta de oficinairo, entendeu? Não tinha oficinairo, tinha um ótimo que teve que sair e depois eu não conseguia nenhum, aí acabou trocando a capoeira pela horta. Eles estão até gostando, fazendo a horta, mas eles gostavam bastante da capoeira, mais foi por falta de oficinairo, não por falta do público deles por comparecerem, foi por falta de oficinairo. [E são geralmente membros da comunidade local? Ou...] Tem alguns que são da comunidade outros não, outros são universitários.

Pode-se perceber que a escolha dos oficinairos não é uma tarefa fácil para os gestores no PME, pois além de não ser um processo de estruturação coletiva, como relatam os atores acima, a questão da ínfima contrapartida financeira acaba provocando uma rotatividade de oficinairos e oficinas na escola, já que uma possibilidade está condicionada à outra. Essa situação parece uma constância na implementação de Políticas Públicas de Educação, como testifica Pavezi (2018), em sua pesquisa, afirmando que: “o fato da quase totalidade dos agentes da Educação Especial serem contratados temporariamente era um grande complicador, pois causava descontinuidade dos serviços de apoio”. Esse fator acaba contribuindo para uma descontinuidade das ações implementadas e da desconstrução de uma identificação do Programa com a comunidade escolar.

Quanto ao recurso financeiro e à descontinuidade do Programa, o Coordenador do PME da Escola 1 indica que a questão do recurso é fundamental para que sejam viabilizadas ações além dos muros escolares, possibilitando outras experiências culturais no entorno da comunidade escolar.

[E com a comunidade externa? Eu digo museus, Centro de Referência da Música, o Mais Educação faz um link, alguma ligação com essas instituições extra escolares?] O Centro de Referência sim. [Com o Mais Educação?] Com o Mais Educação, todos não, porque a gente não tem verba. É uma vez por mês praticamente. Quando tem alguma atividade, alguma coisa legal o R. liga para mim, agenda e eles levam [...].

Quanto à participação dos alunos, o Coordenador do PME da Escola 1 também aponta para uma livre inscrição por parte dos alunos, entretanto deixa evidente que existe um perfil de prioridade estabelecido pela gestão.

[É a seleção dos alunos, nesses anos que você está na frente como coordenador, como que sucedeu?] [...] a gente tenta dividir as turmas mais ou menos por faixa etária, entendeu? A gente pega, não por ano de escolaridade e sim por faixa etária. Então pego o menino de, não adianta você botar o garoto do terceiro ano, de 12 com um de primeiro ano com 14. Então a gente tenta dividir pela faixa etária. [Mas assim, vocês que escolhem os alunos que vão participar ou eles que se inscrevem?] Eles se inscrevem. A gente tenta priorizar o primeiro segmento e o pessoal de projeto Acelera e Realfa, que são os que têm mais dificuldade. A gente tenta priorizar esses alunos. E, segundo as professoras no ano passado melhoraram muito.

Como se pode verificar nas falas a implementação do PME, na prática, vai acontecendo de diversos modos, sendo recontextualizados de acordo com a realidade de cada unidade e a concepção de seus gestores, inclusive fazendo alterações quanto às determinações que regem o Programa, como o não cumprimento da ampliação da jornada, a seleção de turmas e a escolha de alunos para participar do PME e o encaminhamento para oficina que se entende ser a melhor para ele, ou seja, as políticas são postas em ação por meio de adaptações, ao serem interpretadas e traduzidas pelos sujeitos de atuação, segundo Ball e seus colaboradores (2016), e isto se torna possível pelo poder discricionário, segundo Lipsky (2019), daqueles que estão na ponta do processo e reconfiguram a política à realidade local, os agentes de base.

As percepções dos oficinairos/monitores: um contraponto importante e necessário

Os oficinairos, cuja descrição nos documentos orientadores do PME aponta para as características de voluntário da comunidade do entorno, de outros locais ou de projetos parceiros com competência e habilidades específicas, responsável por desenvolver oficinas e atividades nos finais de semana para e com a comunidade. Suas atividades nos finais de semana podem ou não ser ressarcidas, de acordo com a necessidade para o desenvolvimento do seu trabalho.

Passa-se agora a palavra, para aqueles que, de fato, desenvolvem as atividades pretendidas nos ordenamentos oficiais do Programa e implementadas por seus gestores em nível escolar, os monitores, conhecidos comoicineiros. Esses, segundo orientações do Programa, devem ser, preferencialmente, graduandos em Universidades e das Licenciaturas (acompanhamento pedagógico), ou representante da comunidade com experiência na área da oficina proposta. O documento orientador também propõe que oicineiro não seja professor da unidade escolar (MEC, 2014).

A Escola 1 oferecia no início do ano letivo, em que foram feitas as observações de campo, as seguintes propostas de oficinas: xadrez, reciclagem, hip-hop e orientação de estudos e leitura; entretanto, em função da incompatibilidade de dias/horário do pesquisador e a interrupção de algumas oficinas, principalmente, em decorrência da escassez de recursos para manutenção do Programa, fizeram com que fossem entrevistados apenas doisicineiros. Já na Escola 2 eram ofertadas as oficinas de atletismo, tênis de mesa, desenho e orientação de estudos e leitura, nas quais foi possível entrevistar trêsicineiros.

Importante destacar que entre os macrocampos que orientavam o Programa Mais Educação se tem o Acompanhamento Pedagógico, obrigatório ao Programa, que até o ano de 2013 dispunha como opção de oficinas diferentes áreas de saberes curriculares: Alfabetização, Matemática, História, Ciências, Geografia e Línguas Estrangeiras, passando, a partir de então, a contar com apenas uma atividade de oficina que contempla as diferentes áreas do conhecimento, o que envolve todas as atividades disponíveis anteriormente. Essa oficina passou a ser denominada Orientação de Estudos e Leitura, tendo por objetivo a articulação entre o currículo da escola e as atividades pedagógicas propostas pelo PME (MEC, 2014).

Da mesma forma, optou-se por categorizar as entrevistas com esses atores, apresentando-as em forma de tópicos - A importância das oficinas e sua escolha; Mais tempo na escola e o desempenho dos alunos; A gestão da escola.

Perguntados sobre o que achavam das atividades que eram oferecidas em oficinas no Programa Mais Educação, oicineiro de orientação de estudos e leitura da Escola 1 destacou a oportunidade de melhoria na trajetória escolar por meio do resgate de princípios, valorização pessoal do aluno e diversidade de conhecimentos que são veiculadas nessas oficinas. “Nas oficinas que eu tenho conhecimento [...] nas que eu tenho contato eu vejo é... que tem sido uma grande melhora para os alunos [...] a autoestima”. Já oicineiro de xadrez, da mesma escola, traz em sua resposta uma preocupação da gestão com o interesse e a satisfação dos estudantes na oferta das atividades.

Acho que sempre tem uma pesquisa para verificar se essas atividades estão se adequando aos interesses e necessidades dos alunos, no momento, tanto que nós já tivemos algumas alterações em relação às oficinas, no momento eu acho satisfatórias as oficinas e adequadas a realidade dos alunos.

Todos essesicineiros - já atuavam no Programa entre seis meses a três anos – e que foram acompanhados no dia a dia com as atividades em suas oficinas apresentavam, além de suas formações em nível superior, uma relação bastante afetiva com os alunos e todo um planejamento para o desenvolvimento de suas atividades, demonstrando certa experiência didática na ministração de suas oficinas, o que surpreendeu positivamente o pesquisador.

Oicineiro de tênis de mesa aponta o fator lúdico e transdisciplinar como diferencial nessas oficinas, além de sair da rotina de sala de aula com as disciplinas curriculares, apesar de se perceber em seu discurso a influência das disciplinas tradicionais e valorização dessas no enredo do Programa. Será que esse norte está implícito nos pensamentos dosicineiros ou é algo que a gestão ou o próprio PME encaminha?

As atividades desenvolvidas aqui, elas são extremamente construtivas, tira os alunos daquele foco da obrigatoriedade de sala de aula, giz, a gente tenta fazer de forma lúdica todo tipo de aprendizado, assim como eu dou tênis de mesa eu não fico só no esporte em si, eu trago o português, a matemática para aquele jogo ali...

Um detalhe importante nas observações de campo, em ambas as escolas, foi que as oficinas de orientação de estudos eram materializadas como reforço escolar das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Entretanto, as orientações do documento passo a passo Mais Educação é para ampliação dos campos de saber. “De acordo com o projeto educativo em curso na escola, são escolhidas seis atividades, a cada ano, no universo de possibilidades ofertadas. Uma destas atividades obrigatoriamente deve compor o macrocampo acompanhamento pedagógico” (MEC, 2011), o qual, segundo orientações do próprio documento, e que mais tarde veio a ser ratificado com o Manual de Orientações de 2014, devia abranger as áreas de Ciências; Filosofia e Sociologia; História e Geografia; Letramento; Línguas Estrangeiras; Matemática; Tecnologias de apoio e Alfabetização. Tal fato se pode evidenciar nas entrelinhas de algumas respostas.

no tênis de mesa eu trabalho lateralidade, eu dou empoderamento a esses alunos, de forma a eles pensarem o que eles podem, e dessa maneira eu introduzo matemática, português e com isso tem melhorado o rendimento, eu faço a correção a toda hora, via oral, quando dá eu paro... (Oficineiro de tênis de mesa, Escola 2).

Será que avaliações como a Prova Brasil e seus resultados de desempenho em Língua Portuguesa e Matemática têm guiado o desenvolvimento das atividades nas oficinas do PME nas escolas? Certo é que já havia um direcionamento, consciente ou não, e que se concretizou com o Programa Novo Mais Educação (PNME), no final do ano de 2016⁸.

Temo que a educação seja transformada em cada vez mais avaliação e mensuração, e em cada vez menos educação e promoção de uma cultura integral do indivíduo; esta última crescentemente desvalorizada pelo rigorismo dos saberes considerados essenciais, embora quase sempre estreitos, e pela redução do conhecimento escolar à sua natureza contábil (LIMA, 2015, p. 1350).

Contudo, a mesma inquietude que fez com que se tentasse compreender esse movimento complexo de implementação de uma Política Educacional, tem impulsionado outros também a buscarem o entendimento de suas ações. Para oicineiro de desenho da Escola 2, que já trabalhava anteriormente nesta assistindo um aluno autista, “o foco nas avaliações e perspectivas de preparação para o mercado de trabalho, acaba jogando o conteúdo, e não ensina a aprender, ofuscando diferentes saberes”, ou seja, o icineiro, que em sua apresentação, afirmou ter tido contato com os documentos oferecidos pela diretora por meio de um link digital, além de demonstrar um conhecimento da sua prática na política do Programa, emerge um debate interessante sobre informação X formação do aluno. Para este, o PME apresenta uma diversidade de conteúdos e a oficina funciona como um incentivo, de forma que essa pode se utilizar dessa estratégia positiva e canalizar para as demais disciplinas curriculares, entendendo que sempre é necessária uma adaptação à realidade da escola/alunos em sua implementação.

As oficinas têm que acontecer e justamente por essa diversidade de conteúdo que ela mostra, ela desperta o interesse em diferentes pessoas e até mais. E ai justamente por que ela está mais, quando a oficina, ela funciona, ela funciona como um incentivo, e a pessoa que não sabia nada, estava ruim nas matérias, que ela não tirava notas boas, ela está indo bem na aula desenho, ela percebe que se ela se esforçar de uma certa forma no desenho,

⁸ O PNME surge por meio da Portaria nº 1.144, do dia 10 de outubro de 2016, e tem como proposta ampliar a carga horária das escolas da rede pública em 5 ou 15 horas semanais, visando melhorar a aprendizagem dos alunos especificamente em Língua Portuguesa e Matemática.

ela tá vendo que tá dando certo, tá dando resultado, ela pode aplicar essa fórmula em diferentes conteúdos, isso, com certeza, melhora o desempenho dela...

Logo, a percepção dos oficinairos quanto às atividades desenvolvidas no PME desperta para um resgate do aluno “fracassado” em não atingir os resultados de aprendizagem esperados pelo Sistema Educacional. Fatores como a transdisciplinariedade, o engajamento em outros saberes e a melhora da autoestima estão associados a uma plataforma de superação das suas dificuldades, que poderão ser incorporados nas disciplinas do currículo oficial. Entretanto, a lógica da melhoria da aprendizagem continua emparelhada ao desempenho em Língua Portuguesa e Matemática.

Perguntados se perceberam melhoras no desempenho dos alunos e se há diferenças no comportamento entre os turnos, o oficinairo de orientação de estudos e leitura da Escola 1 faz uma crítica quanto à descontinuidade do Programa.

“Como o projeto é anual nem sempre tem continuidade entre os anos, entra em um ano e depois sai, isso é um problema, a falta de continuidade. Mas aqueles que estão há quatro anos no projeto você consegue acompanhar esse aluno, você vê o desenvolvimento desse aluno”. A crítica se estende para a falta de divulgação e incentivo por parte das escolas e dos pais.

Todos podem participar, basta trazer a autorização, mas em relação a divulgação, é uma das coisas que talvez esteja falhando, a divulgação, geralmente, e quem faz somos nós mesmos que vamos à sala e divulgamos isso entre alunos. Eu mesmo fiz alguns cartazes e espalhei para divulgar... mas, acho que fico só por aí!

O mesmo ponto de vista é relatado pelo oficinairo de ténis de mesa da Escola 2, ao abordar em sua fala uma perspectiva assistencialista e protecionista do PME.

O programa eu acho que é de uma valia tremenda, por que ele abraça o aluno para que ele não fique na ociosidade, digamos assim, em casa, onde quer que seja, a escola abraça de uma forma gratuita, então tem que ser divulgado sim, há nesta escola sim, mas acho que devia ter uma divulgação maior televisiva da importância, por que, em vez de deixar em casa, deixar com o vizinho à toa, traz pra escola e tem atividade aqui pra ser feita, tem oficinairo pra dar as atividades, então, assim, é de uma valia tremenda, e pra família também...

A questão da divulgação do Programa pela escola está diretamente relacionada à questão de identificação e incorporação do PME ao Projeto Político da escola. É necessário que todos se envolvam e que haja um compromisso com os objetivos construídos. Para Fernández (2015, p. 11), a falta de tempo e espaços para um debate coletivo no ambiente escolar geram um desarranjo entre as ações educacionais. A ausência da negociação que decorreria da formulação do plano gera um projeto não só sem participação efetiva dos diferentes sujeitos escolares, mas também sem a devida contratualização entre as pessoas envolvidas no processo educacional.

Já o oficinairo de desenho da Escola 2 vai mais além, trazendo não apenas a questão da divulgação e envolvimento de toda comunidade escolar, mas também a questão da obrigatoriedade de participação em todas as oficinas oferecidas.

[...] Eu acho que a proposta da oficina é oferecer um produto a mais pro aluno se interessar, eu não acho que ele tinha que ser obrigado a participar da oficina, ele tinha que vir por interesse próprio ou essas oficinas tinham que ser apresentadas ao aluno, de uma forma pra ele conhecer pelo menos [...] Como essas oficinas são mal apresentadas, elas não passam uma boa impressão de primeira pra apresentar o conteúdo que elas têm a mostrar para o aluno, isso não desperta o interesse dele. Acho que o legal do professor é capturar o aluno, a atenção dele.

Tal apontamento faz refletir se realmente a proposta do PME e suas oficinas estão sendo incluídas no Projeto Pedagógico da escola e, se de fato existem. Esse consentimento parece estar em desacordo para alguns. Primeiro, os oficinairos afirmaram não terem ciência do Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola e que somente participam de reuniões com a equipe gestora para tratar de suas ações pontuais, como se pode verificar nas falas dos oficinairos - "... Da reunião do conselho escolar especificamente não, mas há reuniões dirigidas – oficinairos venham cá! Há uma conversa um bate-papo rápido..." (Oficineiro de tênis de mesa, Escola 2).

Não tem essa conscientização na escola, como um todo, não tem. Eu não sei se deva estar incentivando isso dentro de sala, também comunicar os pais, por que, de um modo geral eu vejo os alunos muito desmotivados com qualquer atividade acadêmica, então, muitas vezes até os pais dentro de casa não sabe que tem esse projeto eu acho que falta um pouco desse incentivo a mais, tanto nas reuniões, incentivando os pais a botarem, dentro das salas, os professores incentivarem [...]. Recursos sempre chegam pra gente, o lanche pra dar depois do projeto, mas eu não sei se falta talvez, dar esse incentivo de buscar essa conscientização da importância do projeto. Um todo precisa melhorar um pouco para ter mais alunos participando (Oficineiro Orientação de Estudos, Escola 1).

Fernández (2015), ao pesquisar sobre a gestão democrática no ensino público e como a ideia de PPP afeta o planejamento escolar, percebe em seus estudos que em muitos dos PPPs analisados se propõe realizar um projeto sobre uma temática específica ("Datas comemorativas", "O Circo"), mas que não é efetiva para orientar o currículo e organizar a escola, nem para dialogar com a gestão central. O maior problema reside em que esse tema muitas vezes não responde aos problemas mais importantes da escola (como altos índices de repetência ou evasão...), parecendo uma temática aleatória que se desenvolve sem buscar afetar as questões didático-pedagógicas e curriculares, organizacionais ou sociocomunitárias (FERNÁNDEZ, 2015, p. 15).

Os oficinairos relataram melhoria no desempenho dos alunos na oficina, mas nenhum soube precisar se esse desempenho se refletiu nas disciplinas oficiais do currículo, como se pode observar na fala de um deles - "Em relação aos alunos do projeto, aqueles que eu consigo acompanhar eu consigo ver uma melhora..." (Oficineiro Orientação de Estudos, Escola 1).

Outro fator a se ponderar, nas observações de campo e entrevistas com os oficinairos, é uma clara percepção de que não há uma "troca" com os professores sobre o desempenho dos alunos nas outras disciplinas, além de suas percepções de resultado do Programa estarem correlacionados com as questões comportamentais, conforme a fala abaixo do oficinairo de desenho da Escola 2.

[O programa tem surtido efeitos positivos? Vocês estão tendo esse feedback nível de resultado?] Eu não estou tendo esse feedback, eu não estou sabendo se eles estão realmente melhorando, mas eu vejo mais pelas atitudes, pelo que as pessoas me contam, né? Eu não tenho assim, formal, das notas deles pra saber se está melhorando ou se está fazendo alguma diferença... A diferença eu acho que é sutil, mas elas acontecem.

Essas observações e os apontamentos dos oficinairos demonstram uma falta de articulação na escola e entre a escola e a política, como se a política estivesse isolada da escola.

Em relação ao que pensam sobre alunos ficarem mais tempo na escola e a proposta do PME, os oficinairos foram otimistas em seus discursos, demonstrando acreditarem no sucesso da política, que para eles não é somente rendimento, mas outros fatores importantes fazem a diferença na formação daquele aluno.

Olha, depende de muitos casos. Há casos que a família coloca a criança aqui por que não tem com quem ficar e ela tem que trabalhar... Eu acho até interessante desde que não seja massiva. Eu não posso dar o conteúdo o tempo todo, a escola é um lugar dinâmico

e é um local de interação também, no mais eu não vejo problema em deixar a criança mais tempo, desde que você tenha recursos para manter ela aqui e tornar produtivo o tempo dela aqui, de uma certa forma... Eu vejo também, que a proposta depende muito também, do envolvimento e a participação dos pais (Oficineiro de Desenho, Escola 2).

Percebe-se que a ideia de mais tempo na escola é unanimemente positiva para todos os oficinairos, ainda que as suas justificativas sejam diversificadas, proteção integral, recuperação da autoestima, ampliação de conhecimentos e novos saberes, enfim, cada interpretação se baseia em sua percepção de mundo e da sua realidade. O PME é compreendido pelos atores entrevistados como o momento diferencial na escola e que importa não “ser mais do mesmo”.

Interpelados quanto à gestão da escola, os oficinairos não ficaram confortáveis em dialogar sobre a questão, haja vista, como relatado anteriormente, não haver uma integração destes com o dia a dia da escola, deixando perceber uma certa insegurança ao trazer de forma superficial e não diretiva a questão. “[...] a gente consegue implementar coisas... Todo material de tênis de mesa, assim, na escola há, ... a parte visual que a gente pode explorar através de telões, a gente pode trabalhar sim” (Oficineiro tênis de mesa, Escola 2).

Entretanto, em observações de campo e pelas entrelinhas de outras respostas, identificou-se por vezes certa centralidade nas tomadas de decisões por parte dos gestores ou uma transferência de responsabilidades para o articulador do Programa com a gestão da escola – o Coordenador do PME (professor comunitário), além do distanciamento do Programa às outras ações que fazem parte do projeto da escola.

A explicação que cada ator da pesquisa construiu é uma leitura dos dados e informações que expressam a sua realidade. Cada ator retira da realidade uma interpretação dos fatos, e esse é o diferencial na implementação do PME, a sua dinâmica. Esse aspecto ficou bem claro nas análises das entrevistas, quando estes promovem readaptações dos mecanismos orientadores do Programa, para se adequar a sua realidade.

Algumas considerações finais

Por mais que se esteja interessado nos efeitos de um Programa ou Política Pública, é preciso entender as relações que se concretizam no processo de implementação. A proposta deste artigo foi direcionar o foco para a ação dos agentes de base na implementação do Programa Mais Educação, sendo este um Programa Nacional, cuja principal intenção está na melhoria da aprendizagem, além de impulsionar a prerrogativa de ampliação do tempo escolar pelas Secretarias de Educação (BRASIL, 2010).

Para tanto, analisa-se a experiência de duas escolas municipais no Rio de Janeiro, que receberam o PME e passaram pelo processo de implementação do Programa, buscando identificar no contexto da prática a perspectiva dos sujeitos em relação ao Programa, além de compreender a percepção de seus implementadores ao transpor as diretrizes dos documentos normativos em ações.

A partir da observação de campo em duas escolas e das entrevistas com os atores, observa-se quão complexo e de forma heterogênea ocorre a implementação de uma Política Pública, ainda que as escolas estejam localizadas no mesmo bairro e com características similares. Ademais, o campo de pesquisa proporcionou uma proximidade com os implementadores, e o ambiente escolar revelou a imperscrutável implementação de Políticas Educacionais, além do difícil controle de seus resultados, naquilo que havia sido idealizado em seus documentos oficiais nos contextos da influência e de produção do texto.

Vários fatores foram identificados nessa trajetória de compreensão da realidade encenada por seus atores, conforme prefere definir Ball, Maguire e Braun (2016) em seus estudos. Durante as oficinas observadas se percebeu uma boa receptividade por parte dos alunos às atividades propostas, porém sem grande adesão do corpo discente da escola e sem interação com o corpo docente. Uma das hipóteses que se potencializou com as respostas dos oficinairos seria o distanciamento do PME ao PPP da escola, ou mesmo, ainda que não tenha este documento formalizado ou com fácil acesso pela comunidade escolar, percebe-se que o Programa era visto como um transtorno para a dinâmica da escola e um peso para a equipe gestora implementá-lo.

Essa resistência da comunidade escolar não somente ao PME, mas a qualquer outro Programa ou projeto que venha de fora da Unidade Escolar é um fator complicador para o alcance e sucesso de tais objetivos, não que o problema seja a inflexibilidade ao novo, mas a burocracia e o enfado sobre o gestor escolar, assim como a falta do diálogo aberto e representativo, citado expressivamente nas respostas dos entrevistados e perceptível nas observações, que travam e não favorecem uma compreensão coletiva e facilitadora de um maior engajamento nas ações propostas, o que acaba interferindo nas atividades desenvolvidas e, conseqüentemente, no campo de ação pensado e descrito em seus documentos.

Os critérios de participação nas oficinas adotados pela gestão visavam exclusivamente os alunos com rendimento insuficiente nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, o que reforçava a baixa estima desses alunos, e gerava estereótipos àqueles que eram indicados a participar do Programa, desestimulando outros que voluntariamente pretendiam participar. Tal direcionamento na execução do PME indica um reducionismo das suas possibilidades de oferecer uma formação mais ampla e multidimensional, apontando que, na prática, a incorporação de mecanismos de controle, de prestação de contas e de responsabilização, coloca em “xeque” a pretensa autonomia da escola, em função da opressão da dimensão política da avaliação no cenário educacional (LIMA, 2015).

Não se identifica no dia a dia das escolas uma apropriação do conhecimento dos documentos norteadores do Programa Mais Educação, e nem mesmo um debate sobre os conceitos do Programa, por vezes se presencia conduções contraditórias ao que propunha o PME de uma forma geral, além de diferentes percepções quanto aos seus objetivos.

Finalmente, entende-se que o trabalho desenvolvido representa uma importante contribuição para o debate acadêmico, no âmbito da implementação de Políticas Públicas de Educação, especialmente, quando se tem em vigência, por meio do Plano Nacional de Educação, da meta 6 e suas estratégias de “Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da Educação Básica” no Brasil até 2024.

Referências

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Tradução Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2016.

BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BERNARDO, E. da S. Educação em tempo integral: alguns desafios para a gestão escolar. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. 1, p. 79-94, jan./mar. 2020. DOI: <https://doi.org/10.21723/riace.v15i1.12116>

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 7 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7083, de 27 de Janeiro de 2010**. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm>. Acesso em: 7 mar. 2020.

BRASIL. **Planejando a próxima década** – conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: [s.n.], 2014.

BRASIL/MEC. **Programa Mais Educação: passo a passo**. Brasília, MEC/Secad, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passoapasso_maiseducacao.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. ME – Ministério do Esporte. MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. MinC – Ministério da Cultura. **Portaria Normativa Interministerial n. 17, de 24 de Abril de 2007**. Institui o Programa Mais Educação. Acesso em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria n. 1144, de 10 de outubro de 2016**. Instituiu o Programa Novo Mais Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49131-port-1144mais-educ-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 7 mar. 2020.

BRASIL. **Programa Novo Mais Educação** – Documento Orientador (Versão 1). Brasília: MEC/SEB, 2016.

BRASIL. **Manual Operacional de Educação Integral**. Brasília: MEC/SEB, 2014.

FERNÁNDEZ, S. J. Projeto Político-pedagógico: questões sobre o planejamento na interseção das políticas públicas e o cotidiano escolar. In: REUNIÃO NACIONAL da ANPED. 37, 2015, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt05-3894.pdf>>. Acesso em 20 mar. 2020.

LIMA, L. C. A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. esp., p. 1339-1352, dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-9702201508142521>

LIPSKY, M. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. ENAP, 430p. 2019. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>>. Acesso em: 7 mar. 2020.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302006000100003>

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 12, n. 16, p. 1-19, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v12i0.59217>

MAINARDES, J; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000100015>

OLIVEIRA, B. R. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, p. 1-17, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.4.010>

PAVEZI, M. Contribuições da teoria da atuação: análise a partir de uma pesquisa sobre políticas de Educação Especial no contexto da prática. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 3, p. 1-19, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.3.009>

RIBEIRO, E. A. A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. **Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais**, Araxá, v. 4, n. 4, p. 129-148, 2008.

SILVA, B. A. R. Uma proposta de atividade epistemológica no Núcleo de Estudos – Tempos, Espaços e Educação Integral: história oral e revisão sistemática. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, p. 1-16, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.4.023>

SILVA, B. M. **A implementação de uma Política Pública indutora de educação em tempo integral em duas escolas públicas cariocas: o Programa Mais Educação em discussão**. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

Recebido em 25/10/2019

Versão corrigida recebida em 05/03/2020

Aceito em 20/03/2020

Publicado online em 24/03/2020