

LORENA ALVES DE OLIVEIRA

**VARIAÇÕES LOCAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
EDUCAÇÃO INTEGRAL: ESTUDO DE CASOS EM ESCOLAS DA REDE PÚBLICA  
ESTADUAL DO MUNICÍPIO DE PATOS DE MINAS/MG**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à  
Universidade Federal de Viçosa, como parte  
das exigências do Programa de Pós-Graduação  
em Administração Pública em Rede Nacional  
(PROFIAP), para obtenção do título de  
*Magister Scientiae*.

RIO PARANAÍBA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2018

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca da Universidade Federal de Viçosa - Câmpus Rio Paranaíba**

T

Oliveira, Lorena Alves de, 1987-

O48v  
2018

Variações locais na implementação de políticas públicas de educação integral : estudo de casos em escolas da rede pública estadual do município de Patos de Minas/MG / Lorena Alves de Oliveira. – Rio Paranaíba, MG, 2018.

xi, 67f : il. ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Marilene de Souza Campos.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 55-58.

1. Política Pública. 2. Educação Integral. 3. Variações.  
I. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP/UFV. II. Título.

LORENA ALVES DE OLIVEIRA

**VARIAÇÕES LOCAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
EDUCAÇÃO INTEGRAL: ESTUDO DE CASOS EM ESCOLAS DA REDE PÚBLICA  
ESTADUAL DO MUNICÍPIO DE PATOS DE MINAS/MG**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA EM: 14 de agosto de 2018.

---

João Alfredo Campos de Melo Júnior  
(Coorientador)

---

Gilberto Venâncio Luiz

---

Marilene de Souza Campos  
(Orientadora)

*“Tenho a impressão de ter sido uma criança brincando à beira-mar, divertindo-me em descobrir uma pedrinha mais lisa ou uma concha mais bonita que as outras, enquanto o imenso oceano da verdade continua misterioso diante de meus olhos”.*  
*Isaac Newton.*

Dedico este trabalho a todos os responsáveis pela implementação do Programa Novo Mais Educação nas diversas escolas que aceitam o desafio de fazê-lo e, especialmente às crianças que participam desse Programa, sem as quais seria impossível a realização desse trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, fonte de toda sabedoria e conhecimento, por ter me sustentado em mais essa caminhada.

Ao meu esposo, Clênio, pelo apoio e compreensão.

Ao meu filho, Heitor, por compreender os momentos de minha ausência.

À minha filha, Laura, que mesmo ainda no meu ventre me inspira e fortalece, dando-me ânimo para seguir em frente.

Aos meus pais e minha irmã, pelo apoio e cuidado dedicados ao meu filho, durante minhas atividades do mestrado.

A todos os professores da UFV, por compartilhar seus conhecimentos e contribuir com a formação dos discentes dessa instituição.

A minha orientadora, Profa. Dsc. Marilene de Souza Campos, por me ajudar na construção do pensamento traduzido nessas páginas.

À banca examinadora, pelas considerações, imprescindíveis para a finalização desta pesquisa.

Aos atores envolvidos com o Programa Novo Mais Educação nas escolas analisadas, pela disponibilidade em me atender e conceder as entrevistas.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>vii</b>
<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>viii</b>
<b>LISTA DE QUADROS .....</b>	<b>ix</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>x</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>xi</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	1
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA E PREMISSAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS.....	3
1.3 OBJETIVOS .....	3
1.3.1 Objetivo geral.....	3
1.3.2 Objetivos Específicos.....	3
1.4 JUSTIFICATIVA.....	4
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	4
1.6 CARACTERIZAÇÃO DAS ESCOLAS ANALISADAS .....	4
<b>2 O CONTEXTO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL.....</b>	<b>6</b>
2.1 A EDUCAÇÃO EM 1920 E A EDUCAÇÃO INTEGRAL COMO PROPOSTA DE REFORMA .....	6
2.2 OS IDEAIS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL .....	11
2.3 AS CONTRIBUIÇÕES DE ANÍSIO TEIXEIRA, DARCY RIBEIRO E PAULO FREIRE PARA A CONSTRUÇÃO EXPERIÊNCIAS DE ESCOLAS DE TEMPO INTEGRAL .....	12
2.4 A LEGISLAÇÃO SOBRE EDUCACAO INTEGRAL .....	16
<b>3 A LITERATURA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>20</b>
3.1 DEFINIÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA.....	20
3.2 OS CINCO ESTÁGIOS DO CICLO POLÍTICO ADMINISTRATIVO.....	21
3.3 MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	22
3.4 A INFLUÊNCIA DOS IMPLEMENTADORES NA FASE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	25
3.5 A DINÂMICA FASE DA IMPLEMENTAÇÃO .....	28
<b>4 METODOLOGIA .....</b>	<b>31</b>
<b>5 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL NAS ESCOLAS ESTADUAIS ADELAIDE MACIAL E DEIRÓ EUNÁPIO BORGES .....</b>	<b>34</b>
5.1 ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NAS ESCOLAS.....	35
5.2ARTICULAÇÃO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO TURNO REGULAR COM O PNME.....	40

5.3 MOBILIZAÇÃO DA COMUNIDADE PARA A CONSTRUÇÃO E VIABILIZAÇÃO PNME .....	43
5.4 DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNME.....	45
5.5 ADAPTAÇÕES E INOVAÇÕES NECESSÁRIAS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DO PNME.....	46
<b>6 VARIAÇÕES ENCONTRADAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNME.....</b>	<b>48</b>
<b>7 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA MELHORIA DO PNME NAS ESCOLAS ANALISADAS.....</b>	<b>51</b>
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>55</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>59</b>
APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....	59
APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A SUPERINTENDENTE REGIONAL DE ENSINO DA SRE- PATOS DE MINAS.....	61
APÊNDICE C – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O COORDENADOR DO PROGRAMA NA SRE – PATOS DE MINAS.....	62
APÊNDICE D - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O ARTICULADOR / PROFESSOR COORDENADOR DO PROJETO NA ESCOLA .....	63
APÊNDICE E - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O MEDIADOR / PROFESSOR ORIENTADOR DE ESTUDOS.....	64
APÊNDICE F – ENTREVISTA COM O FACILITADOR / PROFESSOR DE OFICINAS. ....	65
APÊNDICE G – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O AUXILIAR DE EDUCAÇÃO BÁSICA / SECRETÁRIO DA ESCOLA .....	66
APÊNDICE H – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM OS PAIS .....	67

## LISTA DE ABREVIATURAS

Art. – artigo

CECR - Centro Educacional Carneiro Ribeiro

CEUs - Centros Educacionais Unificados

CF – Constituição Federal

CIACs - Centros Integrados de Atendimento à Criança

CIEPs - Centros Integrados de Educação Pública

COP – Caderno de Orientações Pedagógicas

DOPNME - Documento Orientador do Programa Novo Mais Educação

DOV3 - Documento Orientador Versão 3

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PME – Programa Mais Educação

PNE - Plano Nacional de Educação

PNME – Programa Novo Mais Educação

PPP - Projeto Político Pedagógico

PROFIC - Programa de Formação Integral da Criança

MEC – Ministério da Educação

## LISTA DE FIGURAS

**Figura 1** - Atores influenciadores da implementação do Programa Novo Mais Educação.....34

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Proposta de intervenção.....	51
--	----

## RESUMO

OLIVEIRA, Lorena Alves, M.Sc. Universidade Federal de Viçosa, julho de 2018. **Variações locais na implementação de políticas públicas de educação integral: estudo de casos em escolas da rede pública estadual do município de Patos de Minas/MG.** Orientadora: Marilene de Souza Campos. Coorientadores: João Alfredo Campos de Melo Júnior e Leonardo Pinheiro Deboçã.

Nesta pesquisa foi realizado um estudo de caso duplo que avaliou se a implementação da política pública de educação em tempo integral nas escolas estaduais Adelaide Maciel e Deiró Eunápio Borges, no município de Patos de Minas, produziu variações em relação ao modelo previsto nas normas educacionais estaduais e se tais variações buscaram maior adequação à especificidade do contexto socioeconômico e cultural em que estão inseridas. A pesquisa utilizou a tipologia descritivo-explicativa, com abordagem qualitativa, cujos dados serão obtidos através de percepções e informações reveladas nas entrevistas e na observação direta ou participante. Foi realizada pesquisa documental em arquivos das escolas, consultas a leis, observação participante nas duas escolas e entrevistas semiestruturadas, gravadas com os atores responsáveis pela implementação do Programa Novo Mais Educação. Os resultados da pesquisa indicam que o modelo normativo previsto não é possível de ser implementado em totalidade por falta de recursos materiais, financeiros, de pessoas, de espaço, de interesse da sociedade. As mudanças ocorrem de forma intencional do gestor como forma de adequar o projeto à realidade da escola e das crianças. Elas buscam melhorar o projeto, mesmo diante das limitações que as escolas possuem.

## ABSTRACT

OLIVEIRA, Lorena Alves, M.Sc., Federal University of Viçosa, July, 2018. **Local variations in the implementation of public policies of integral education: cases study in schools of the state public network of the municipality of Patos de Minas/MG.** Advisor: Marilene de Souza Campos. Co-advisors: João Alfredo Campos de Melo Júnior and Leonardo Pinheiro Deboçã.

In this research, a double case study was carried out to evaluate whether the implementation of the public policy of full-time education in the state schools Adelaide Maciel and Deiró Eunápio Borges, in the municipality of Patos de Minas, produced variations in relation to the model established in the state educational standards and whether such variations have sought greater adequacy to the specificity of the socioeconomic and cultural context in which they are inserted. The research used the descriptive-explanatory typology, with a qualitative approach, whose data will be obtained through perceptions and information revealed in interviews and direct or participant observation. Documental research was carried out in school archives, consultation of laws, participant observation in both schools and semi-structured interviews, recorded with the actors responsible for implementing the Novo Mais Educação Program. The research results indicate that the envisaged normative model is not possible to be fully implemented due to a lack of material, financial, people, space and social interest resources. The changes occur intentionally the manager as a way to adapt the project to the reality of the school and children. They seek to improve the project, even in the face of the limitations that schools have.

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

As experiências relativas à educação integral no Brasil foram embasadas fundamentalmente nas Escolas-Parque e Escolas-Classe de Anísio Teixeira, nos anos 1940 e 1960, e nos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) de Darcy Ribeiro, nos anos 1980 e 1990. Os objetivos desses autores eram a democratização do acesso à educação, com a inclusão dos alunos originários das classes sociais mais baixas. Os alunos originários das classes mais altas tinham acesso a uma educação complementar que os contemplava com atividades esportivas e artísticas, língua estrangeira, acesso ao lazer cultural, dentre outras que os distanciavam em termos de conhecimento dos alunos que estavam restritos à educação escolar.

Por essa razão, Anísio Teixeira (1994; 1997) e Darcy Ribeiro (1986) defendiam a escola em tempo integral, que deveria ser concebida como direito e ofertada como política pública, escolas nas quais seriam oportunizados, além dos espaços para as atividades escolares básicas, espaços amplos para o ensino de artes plásticas, dança, teatro, bibliotecas, áreas esportivas, refeitórios, apoio escolar, dentre outras atividades. A partir daí, a escola em tempo integral passa a ser tratada como política pública. Porém, não há uma definição consensual sobre o que seja política pública, pois as pesquisas sobre o tema são relativamente recentes (SOUZA, 2003). O termo pode ser compreendido sob a ótica de quem a formula e como formula e quem a implementa e como a implementa. As duas definições mais simplificadas e conhecidas são de Dye (1984) que afirma que política pública é “o que o governo escolhe ou não fazer” e de Laswell (1984) que a resume nas questões “quem ganha o que, quando e como?”. Nesse contexto, desde o momento em que uma política pública é formulada até o momento em que é implementada o governo interage com diversos atores sociais. O resultado disso é que a fase de implementação se torna dinâmica e influenciada por esses atores, podendo muitas vezes se distanciar da diretriz que foi proposta inicialmente pelos formuladores da política, sendo incrementada, descaracterizada ou renovada (ARRETCHE, 2001).

Assim, a política pública de educação em tempo integral pode se diferenciar do modelo previsto em suas normas e acabar se adequando à especificidade do contexto socioeconômico e cultural em que atua. Por essa razão, o processo de implementação de políticas públicas tem chamado a atenção de estudiosos, tendo em vista a vitalidade que introduz no ciclo das políticas públicas. Com base nessas considerações, o presente trabalho pretende estudar de forma comparada a implementação da política da educação de tempo

integral em duas escolas da rede pública estadual de Patos de Minas. É importante salientar que as discussões relacionadas à oferta da educação integral retomam lugar de destaque na atualidade, especialmente quando se discute a relação entre educação e desigualdades sociais.

Dentro dessas discussões, a autora Cavalcante (2013) defende a importância de oferecer formação intelectual e desenvolvimento físico, artístico e social de crianças e jovens. O sentido disso é que a escola se transforme em um verdadeiro espaço sociocultural que possibilite ao estudante a vivência do mundo e da sociedade (PARO *et al.*, 1988). Cavaliere (2010) explica que, no Brasil, proposições políticas por essa educação vêm desde as décadas de 20 e 30 do século XX. Momento em que se buscava uma educação escolar que possibilitasse construir as bases sociais, tendo em vista o desenvolvimento democrático do país. Nessas décadas, o pensamento educacional passou a integrar as propostas de diferentes correntes políticas e se iniciaram algumas reformas políticas voltadas para a educação integral. Na década de 1932, por exemplo, Anísio Teixeira juntamente com outros educadores foram reconhecidos por seus ideais reformistas. Esse grupo almejava superar o modelo tradicional de escola voltada exclusivamente para a alfabetização da grande massa, reformulando-a, de forma a oferecer ao indivíduo uma educação integral. Tal grupo ficou historicamente conhecido por escrever o documento intitulado “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” que discutia sobre a reconstrução da educação e a organização de um sistema escolar único, laico, público e obrigatório para todos, onde cada um tivesse a oportunidade de se desenvolver integralmente.

Apesar dos movimentos políticos das décadas de 1920 e 1930 buscarem por políticas públicas que oferecessem a educação integral à crianças e jovens, somente a partir de 1950 é que se iniciaram os registros de escolas que ofereciam educação em tempo integral para a população. Mais tarde, nos anos 1990, registram-se experiências organizadas pelos municípios de forma isolada e sem um projeto amplo de governo e, finalmente, em 2007, o governo federal assume uma política pública com o objetivo de garantir educação em tempo integral. Atualmente, a educação integral é oferecida pelo programa federal Novo Mais Educação.

Em Minas Gerais, os trabalhos se operacionalizam por meio da política pública Educação Integral e Integrada. Essa política foi criada pela Portaria MEC nº 1.144/2016 e sua norma orientadora é o Documento Orientador versão 3, emitido no ano de 2017. Atualmente, em Patos de Minas, das 23 escolas da rede estadual, 11 escolas participam do programa Novo Mais Educação. Assim, para o desenvolvimento desse estudo foram escolhidas duas escolas, as Escolas Estaduais Adelaide Maciel e Deiró Eunápio Borges, situadas em bairros distintos,

inseridas em comunidade de baixa renda, nas quais foi analisada a implementação da política de tempo integral.

## 1.2 PROBLEMA DE PESQUISA E PREMISSAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Para a definição do problema de pesquisa tomou-se por base a teorização de Arretche (2001). Para a autora, qualquer política pública na passagem da formulação à implementação sofre variações que a redesenham, envolvendo pelo menos três grupos de fatores: interpretação dos implementadores; natureza das relações sociais entre os implementadores envolvidos, contextos socioeconômicos e culturais de implementação. Essa consideração gerou uma inquietação que originou o presente estudo.

Assim, as variações ocorridas no processo de implementação foram estudadas, tomando por objeto duas escolas estaduais do município de Patos de Minas/MG, Adelaide Maciel e Deiró Eunápio Borges. Os sujeitos da pesquisa serão os implementadores responsáveis pelo programa na Superintendência de Ensino do município e nas escolas supracitadas, a saber Superintendente Regional de Ensino, coordenador do programa na SRE – Patos de Minas, articulador da escola, mediador da aprendizagem e facilitador do projeto na escola, auxiliar de educação básica e pais de alunos que participam do projeto.

## 1.3 OBJETIVOS

### 1.3.1 Objetivo geral

Avaliar se a implementação da política pública da escola em tempo integral produziu variações em relação ao modelo previsto nas normas educacionais estaduais, identificar as variações e verificar se tais variações buscaram maior adequação à especificidade do contexto socioeconômico e cultural.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

- Verificar se as Escolas Estaduais Adelaide Maciel e Deiró Eunápio Borges, ao implementarem a política pública da educação em tempo integral, adaptaram o modelo prescrito na Portaria MEC nº 1.144/2016 à realidade socioeconômica e cultural do aluno;

- Identificar e explicar as mudanças ocorridas na implementação da política pública de educação integral nas Escolas Estaduais Adelaide Maciel e Deiró Eunápio Borges.
- Analisar se as mudanças ocorreram devido à intencionalidade dos gestores de adequação do modelo às demandas específicas da escola;
- Analisar e descrever como ocorre a relação entre formulação e implementação.
- Analisar se as mudanças realizadas poderão servir para a melhoria da política pública e se há um canal para a troca de contribuições;
- Identificar os principais problemas no alcance das metas educacionais e sociais;

#### 1.4 JUSTIFICATIVA

Avaliar os projetos implementados de educação em tempo integral apresenta uma relevância para a melhoria das políticas públicas, tendo em vista que as inovações institucionais nascem da prática, da identificação de problemas e do foco em suas soluções. O presente estudo apresenta uma relevância teórica e uma relevância prática: investiga a relação entre formulação e implementação de políticas públicas e suas implicações para a teoria dos ciclos de políticas públicas e propõe-se a trabalhar em um projeto de melhoria da prática nas escolas estudadas.

#### 1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho foi dividido em oito capítulos. O primeiro capítulo faz a contextualização da educação integral, o segundo mostra um breve histórico sobre a educação integral no Brasil, o terceiro trata do tema políticas públicas, o quarto mostra a metodologia utilizada nesta pesquisa, o quinto e sexto capítulos são dedicados à análise das informações obtidas durante a pesquisa e, o sétimo faz a conclusão do estudo.

#### 1.6 CARACTERIZAÇÃO DAS ESCOLAS ANALISADAS

A rede pública estadual do município de Patos de Minas – MG é composta por um total de 29 escolas, sendo 27 urbanas e 02 rurais. Atualmente, registra-se aproximadamente um total de 10.400 estudantes matriculados no ensino fundamental. Dessas escolas, 11 participam da política pública de educação integral e integrada, registrando, aproximadamente, 850 alunos. Neste grupo é possível localizar as Escolas Estaduais Adelaide Maciel e Deiró Eunápio Borges.

A Escola Estadual Adelaide Maciel está situada no bairro Cristo Redentor. Em 2018, possui aproximadamente 650 alunos distribuídos em dois turnos (manhã - 310 alunos; tarde – 340 alunos), atendendo do 1º ao 9º ano. Atende também 125 alunos no Programa Novo Mais Educação, distribuídos em 5 turmas. A escola implantou o Programa no ano de 2011. A Escola Estadual Deiró Eunápio Borges está localizada no bairro Sebastião Amorim. Em 2018, possui aproximadamente 856 alunos matriculados, distribuídos em dois turnos (manhã - 425; tarde - 831), atendendo do 1º ao 9º ano. Atende também 125 alunos no Programa Novo Mais Educação, distribuídos em 5 turmas. O Programa foi implantado na escola no ano de 2010.

## 2 O CONTEXTO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL

### 2.1 A EDUCAÇÃO EM 1920 E A EDUCAÇÃO INTEGRAL COMO PROPOSTA DE REFORMA

O anseio pela educação integral, conforme explica Becker (2015), não se restringe à sociedade brasileira, muito menos é uma aspiração exclusivamente contemporânea. Ele se confunde com a própria ideia da civilização. Desde a Antigüidade, na Grécia, a ideia de uma formação humana mais completa já existia, dando origem ao germe do que hoje se denomina educação integral. Na concepção grega, a formação humana deve ocorrer de forma completa (intelectual, física, metafísica, estética e ética). Dessa forma, as experiências, os saberes e conhecimentos se complementam para efetivar a formação do homem (COELHO, 2009). Ao escrever sobre a educação integral na contemporaneidade Becker (2015) explica que para entendê-la é preciso considerar alguns aspectos históricos, entre eles a divisão de classes.

Para entender a educação integral como agenda contemporânea e defender sua presença no contexto da educação brasileira, é preciso considerar alguns dos aspectos históricos que marcaram e ainda marcam o desejo coletivo de oportunizar, via escolarização, uma formação mais humana às classes populares. Sabe-se que a civilização, pelo menos no mundo ocidental, trouxe consigo forte divisão de classes que, sob muitos aspectos continua, ainda, acentuada. Indiscutivelmente, o acesso das camadas trabalhadoras da sociedade às escolas sempre foi restrito. A princípio, como função social, as instituições escolares foram organizadas com o propósito de receber os filhos da elite (BECKER, 2015, p. 37).

Em 1988, no livro *Escola de tempo integral: um desafio para o ensino público*, Paro *et al.* (1988) também discutiam a restrição do acesso das classes trabalhadoras à escola e o caráter discriminatório da escola pública. Neste livro, os autores explicavam que a escola estava voltada para uma criança ideal, não oferecendo um tratamento diferenciado para as crianças pertencentes aos segmentos de baixa renda. Assim, a escola tratava com descaso a criança pertencente às camadas populares e alimentava preconceitos em relação a essas crianças. Porém, para se compreender a concepção de educação integral no Brasil é preciso recuar um pouco mais no passado e relembrar o pensamento educacional das décadas de 20 e 30 do século XX.

Nessas décadas, diferentes ideologias se entusiasmaram pela educação escolar e a educação integral passou integrar as propostas das diferentes correntes políticas, tendo como significado a ampliação das tarefas sociais e culturais da classe trabalhadora. Cavaliere (2010)

explica que para as correntes autoritárias e elitistas a educação integral significava a ampliação do controle social e dos processos de distribuição criteriosa dos indivíduos nos segmentos hierarquizados da sociedade. Para as correntes liberais, a educação integral tinha por objetivo a reconstrução das bases sociais para o desenvolvimento democrático. Assim, nas reformas de 1920, a ideia de educação integral esteve associada à alfabetização da massa dos brasileiros, para torná-los cidadãos através do acesso à leitura e à escrita. Essa ideia se aprofundou entre os intelectuais reformistas sendo reforçada pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932.

Os ideais da Educação Integral, conforme explica Branco (2012), apareceram na história da educação brasileira, no período da segunda república, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932. O documento discutia a reconstrução da educação e a organização de um sistema escolar único, laico, público e obrigatório para todos, onde cada um tivesse a oportunidade de se desenvolver integralmente. O documento foi elaborado por 26 intelectuais que propunham a renovação educacional do país. De acordo com suas propostas a escola deixará de ser a velha escola de "um grupo social", destinada a adaptar todas as inteligências a uma forma rígida de educação, para ser um aparelho flexível e vivo, organizado para ministrar a cultura geral e satisfazer às necessidades práticas de adaptação à variedade dos grupos sociais. Ela deve favorecer a expansão do educando por meio do seu próprio esforço, se preparando para viver e lutar através do trabalho em grupos. Isso se dá por meio de atividades pedagógicas e sociais (MANIFESTO DOS PIONEIROS, 1932).

Ao avaliar sobre o surgimento das propostas de extensão do período diário de escolaridade na década de 20, Paro *et al.* (1988) explicam as discussões ainda não estavam ligadas ao regime de período integral e, sim, a algumas necessidades da população a serem supridas pela educação. Naquele contexto, observa-se o ressurgimento do movimento denominado “entusiasmo pela educação”<sup>1</sup> cujos objetivos eram acabar com o analfabetismo e a ignorância do povo, transformá-los em cidadãos capazes de participar da vida política e contribuir para a construção de uma nação rica e democrática. O movimento considerava a educação como o principal problema nacional e pregava a publicização do ensino, colocando sobre o Estado a obrigação de abrir as portas das escolas para uma população que não tinha

---

<sup>1</sup>Paiva (2003) comenta que desde o século XIX os movimentos que surgiram em favor da educação popular foram justificados mediante esse termo. Naquela época não existiam os profissionais da educação, portanto, foram os políticos e os elementos interessados pelos problemas educacionais que se encarregavam de promover a luta em busca da ampliação das oportunidades educacionais para a massa popular.

acesso a ela. A respeito, Cavaliere (2010) explica os movimentos e reformas buscavam romper com a estagnação das políticas educacionais da República, bem como expandir a escolarização da massa da população brasileira, tais as como as reformas de São Paulo, com o político Sampaio Dória, diretor da Instrução Pública do Estado, em 1920; a do Ceará, com o político Lourenço Filho, diretor-geral da Instrução Pública do Estado Ceará, em 1922; a da Bahia, com o educador Anísio Teixeira, em 1925, e; a de Minas Gerais, com o político Francisco Campos, em 1926.

Na década de 20 o Manifesto dos Pioneiros (1932) defendia que a nova concepção da escola era uma reação contra as tendências exclusivamente passivas, intelectualistas e verbalistas da escola tradicional. O que a distingue da escola tradicional é a presença, em todas as suas atividades, do fator psicobiológico do interesse, primeira condição para a atividade espontânea e o estímulo constante ao educando. É importante citar que, nas décadas de 20 e 30, um grande nome que se destacou e se ligou às reformas do sistema educacional foi o de Anísio Teixeira<sup>2</sup>. Pertencente às correntes liberais, Anísio se destacou devido a sua significativa elaboração teórica e técnica no sentido de ampliar as funções da escola e fortalecê-la como instituição. Anísio justificava suas propostas ligadas à ampliação das funções da escola afirmando que as reformas da educação até então vistas procuravam a simplificação, ou seja, a pura e simples alfabetização e generalização do ensino ao maior número possível de pessoas. Ao lado dessa simplificação na quantidade, seguia-se também a simplificação na qualidade. A

---

<sup>2</sup> Em 1927, Anísio Teixeira obteve contato com as obras de John Dewey e W. H. Kilpatrick, na Universidade de Columbia, nos EUA, as quais marcaram fortemente sua formação e lhe deram as bases teórico-filosóficas para a construção de um projeto de reforma para educação brasileira (CAVALIERE, 2010). De acordo com o conceito deweyano, a educação é um processo contínuo de crescimento e desenvolvimento, tendo como finalidade a maior capacidade de crescimento e desenvolvimento, não admitindo um modelo já pronto a ser alcançado. A educação é vista como vida e descoberta, o que exige novas maneiras de organizar a experiência escolar de forma diversificada e ampliada (CUNHA, 2011). Com base nesses pensamentos, Anísio Teixeira fez parte do movimento de renovação da escola, conhecido como escolanovismo, da primeira metade do século XX. Ampliar as funções da escola foi uma de suas preocupações e pilares de seu pensamento educacional, além de alcançar áreas mais amplas da cultura, da socialização primária, da preparação para o trabalho e para a cidadania. A base para a formulação de suas concepções foi o entendimento de que as instituições sociais perderam parte de suas capacidades educativas, que devem então ser supridas pela escola; e a busca da escola verdadeiramente democrática. Conforme explica com Paro *et al.* (1988), a proposta do escolanovismo se contrapunha à escola tradicional considerando que não bastava desalfabetizar as grandes massas e, sim, reformular internamente a escola para fornecer a cada indivíduo uma educação integral que o capacitasse a viver como verdadeiro cidadão. Nesse contexto, o adjetivo integral faz referencial não à extensão do período diário de escolaridade, mas ao papel da escola em sua função educativa.

ideia de educação integral, impulsionada pelo Manifesto dos Pioneiros, em 1932, para se desenvolver e tomar consistência teórica também recebeu contribuições de Darcy Ribeiro.

Conforme explica Cavaliere (2010), desde 1920, as evidências de um sistema inoperante se somaram às propostas de escolas de tempo integral, baseadas nas ideias renovadoras de Anísio Teixeira, dando origem, em 1932, ao Manifesto dos Pioneiros cuja ideia de educação integral estava ligada ao direito do indivíduo a uma educação pública que alcance diversas dimensões de sua formação. Assim, o Manifesto sugeria a criação de instituições de caráter educativo ou de assistência social, que deveriam ser incorporadas em todos os sistemas de organização escolar. Ao falar sobre a escola de tempo integral, Anísio Teixeira defendia que

a escola já não poderia ser a escola predominantemente de instrução de antigamente, mas fazer as vezes da casa, da família, da classe social e por fim da escola, propriamente dita, oferecendo à criança oportunidades completas de vida, compreendendo atividades de estudos, de trabalho, de vida social e de recreação e jogos (Teixeira, 1994, p. 162).

Seguindo esses moldes, de acordo com Chaves (2002), nos anos 30, Anísio Teixeira, ocupando o cargo de Diretor da Instrução Pública do Distrito Federal, iniciou uma reforma educacional no Estado do Rio de Janeiro, onde se destacou a criação das divisões de prédios e aparelhamentos escolares, do cinema educativo e instituto de pesquisas e bibliotecas, a implantação das superintendências de educação física, recreação e jogos, de ensino de desenho e artes aplicadas, indicando a constituição de serviços especializados que teriam como função o enriquecimento do próprio aluno. Branco (2012) afirma que, nos anos de 1931 a 1935, Teixeira instalou cinco escolas experimentais que serviriam de laboratório de novos métodos de ensino que sustentasse as mudanças desejadas em todo o sistema educacional do Rio de Janeiro (então Distrito Federal). Naquela época, essas escolas não se tratavam de escolas de tempo integral, pois eram idênticas às demais escolas. O diferencial era a proposta de ensaiar um novo método de estudos, debates e atitudes dos professores através do exame, ensaio, verificação dos resultados, suspensão de julgamentos, reexaminar de problemas e reestudos dos processos de ensino e educação. Nessas escolas a semente da Educação Integral era plantada em busca de um novo currículo. Para a autora,

uma nova organização do currículo por meio do aumento das disciplinas e da incorporação de novos espaços como: jardins e parques recreativos, salas especiais para o ensino de desenho e música, laboratórios, auditórios e a preocupação com a formação para o trabalho com a incorporação de oficinas de carpintaria e mecânica (BRANCO, 2012, p. 113).

Essas escolas de tempo integral, nas palavras de Paro *et al.* (1988), eram uma alternativa para resolver o problema do menor sobretudo nos grandes centros urbanos, onde o descompromisso da sociedade para com a população de baixa renda resulta na desigualdade. A solução possível para esse grave problema social e nacional era melhorar a qualidade das escolas de forma a oferecer a esses menores um período diário de aprendizagem e convívio escolar que represente a realização de justiça social. Nessas escolas, os alunos carentes devem receber tratamento diferente porque devido às suas carências, ao ambiente em que vivem e ao baixo estímulo para ter sucesso na escola, são mais lentos, aprendem com mais dificuldades e de modo diferente das crianças não carentes. A criança da favela é diferente da criança rica, pois sua fala e inteligência são voltadas para a luta pela sobrevivência imediata, enquanto isso, a criança rica é muito mais estimulada para aprender mais rapidamente.

Apesar de o sistema educacional de ensino ter passado pelas reformas dos anos 1920 e 1930 que procuraram aumentar a quantidade de pessoas escolarizadas no Brasil e das iniciativas de implantação de escolas de tempo integral, Branco (2012) explica que, no final dos anos 1950, cerca de 50% da população em idade escolar ainda não tinha acesso ao sistema de ensino público. Isso fez com que os governos optassem pela oferta do ensino em dois e até três turnos diários por escola, deixando no esquecimento, novamente, a ampliação da jornada escolar e do currículo mais completo. Porém, de acordo com Paro *et al.* (1988), na década de cinquenta, podem ser encontrados nos sistemas de ensino alguns elementos que delineiam propostas de educação em período integral, voltadas para as camadas populares. Tais propostas eram menos polarizadas do que aquelas da década de 1920, preocupando-se tanto com a quantidade como com a qualidade. Trinta anos mais tarde, já nos anos 1980, Branco (2012) explica que Darcy Ribeiro, vice-governador do Rio de Janeiro, retomou o ideário de escola em tempo integral de Anísio Teixeira e construiu, naquele estado, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) ou Brizolões. Mais adiante, nos anos 1990, começaram a aparecer experiências de escolas de tempo integral novamente inspiradas por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, porém tais experiências não seguiram um projeto amplo de governo, sendo organizadas pelos próprios municípios. Assim, apesar das muitas ideias sobre a Escola de Tempo Integral o governo federal só assume uma política pública indutora desse modelo educacional em 2007. A partir da Portaria Interministerial nº 17, que instituiu o Programa Mais Educação, e do Decreto Presidencial nº 7.083/2010, que regulamentou o Programa, focaliza-se com mais força a implantação da Educação Integral nas escolas públicas, com o principal objetivo de garantir a aprendizagem de todos os alunos.

## 2.2 OS IDEAIS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL

De acordo com Cavalcante (2013), desde que foi idealizada por Anísio Teixeira, a educação integral tem como proposta uma escola que deveria oferecer formação intelectual sistemática à criança e ao jovem, bem como desenvolvimento físico, artístico e social e sua iniciação para o trabalho, constituindo-se um verdadeiro centro educativo. Corroborando com a ideia, Paro *et al.* (1988) explicam que essa escola deve constituir um espaço sociocultural no qual o estudante vai experimentando uma vivência coletiva de mundo, sociedade e humanidade. Essa socialização se torna ainda mais importante para as crianças das camadas mais pobres da população que não podem contar com alternativas de lazer em ambientes coletivos diversificados. Tais crianças, além da casa, da rua e da escola, não contam com aulas de dança, judô, artes plásticas ou línguas, clube, teatro, cinema e viagens. A partir daí, a escola de tempo integral deve ser instrutiva na organização do tempo, formação de hábitos de higiene pessoal e limpeza do local. Atualmente, a proposta envolve inúmeras ações estratégicas, voltadas para a garantia da atenção e do desenvolvimento integral de crianças e jovens (MENEZES, 2012). Para Moll (2012), ela representa muito mais do que aulas de reforço ou atendimento individualizado. É uma articulação do projeto da escola com atividades esportivas, arte, música, teatro, artesanato, informática, entre outros, buscando melhorar a aprendizagem dos alunos. É uma educação cidadã que vai muito além da educação escolar. Também falando sobre a educação integral.

No que se refere à educação integral, Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro idealizaram um modelo de escola que contemplava um espaço para o processo de socialização e construção de conhecimento. Esse espaço conteria amplas bibliotecas, espaços esportivos, cozinhas, refeitórios, salas temáticas para arte, dança, teatro e trabalhos manuais, um pátio para o convívio informal e prédios específicos para a aprendizagem do currículo escolar e serviria para a inserção na vida em sociedade, ou seja, a inserção dos alunos carentes na sociedade de forma integral, sem distinção de classe. No contra turno, os alunos de classe baixa seriam inseridos em atividades de língua estrangeira, esportivas e artísticas, assim como os alunos de classe social mais alta (CAVALCANTE, 2013). Dessa forma, conforme explica Nunes (2009), nos anos 30, 50 e 60 do século XIX, as escolas de tempo integral representaram a possibilidade de reaver os espaços de sociabilidade retirados das classes trabalhadoras pelas reformas urbanas que lhes colocaram nas periferias das cidades. Para a maioria dos alunos, essas escolas foram a única abertura para uma vida melhor. Diante dessa realidade que ainda permanece nos dias atuais, Mathias (2015) explica que a escola oferecida às classes mais pobres precisa dispor de

horário ampliado de forma a oferecer a educação integral que possibilite um conhecimento científico e proteção social às crianças das classes trabalhadoras.

Assim, os principais defensores e precursores da educação integral no Brasil, Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e Paulo Freire, já explicavam que a formação integradora demanda mais tempo, sendo que as escolas de tempo parcial são insuficientes para formar o aluno. A respeito da ampliação da jornada escolar na escola de tempo integral, Branco (2012, p. 114) comenta que “a ampliação da jornada escolar ao colocar em questão o tempo de permanência dos alunos sob responsabilidade da escola, dentro ou fora dela, destaca não mais o tempo para o ensino e sim o tempo para a aprendizagem. Nesse contexto, possível perceber que há uma preocupação entre professores, gestores e coordenadores pedagógicos no que se refere à qualificação do tempo vivido pelos estudantes durante a permanência na escola. Isso mostra que não se preocupam apenas com a ampliação quantitativa do tempo, mas também em dar significado às novas vivências na escola. Para Menezes (2012), por meio de uma multiplicidade de variáveis correlacionadas, a educação em tempo integral, além de se apresentar como estratégia para o necessário avanço educacional historicamente devido ao país, também se apresenta como contribuição para o avanço da aprendizagem dos alunos e sua formação mais ampla, voltada para seu pleno desenvolvimento. Dessa forma, nas palavras de Cavalcante (2013), todos devem reunir esforços para construir um plano de ações coletivas que possibilitem o desenvolvimento integral do sujeito, o exercício da cidadania e a consciência planetária. Para a estruturação e fortalecimento da educação integral é necessário que haja o engajamento de todos os envolvidos neste processo: professores, educandos, pais, diretores, especialistas em assuntos educacionais, serventes, merendeiras, e demais segmentos da comunidade educacional.

### 2.3 AS CONTRIBUIÇÕES DE ANÍSIO TEIXEIRA, DARCY RIBEIRO E PAULO FREIRE PARA A CONSTRUÇÃO EXPERIÊNCIAS DE ESCOLAS DE TEMPO INTEGRAL

O Brasil possuiu várias experiências históricas de escolas de tempo integral estimuladas principalmente por educadores como Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e Paulo Freire. Em 1950, conforme explica Éboli (1969), como Secretário Estadual de Educação, Anísio Teixeira implantou na periferia de Salvador o Centro Educacional Carneiro Ribeiro (CECR), um modelo de escola que ele chamou de Tempo Integral. Ao constituir o CECR buscava-se resolver o problema da falta de serviços de saúde, assistência familiar e social da criança baiana. A proposta desse Centro era oferecer um programa completo de leitura, aritmética e escrita, ciências físicas e sociais, artes industriais, desenho, música, dança, educação física. Desejava-

se que a escola educasse, formasse hábitos e atitudes, cultivasse aspirações nas crianças e preparasse os jovens para exercer funções técnicas e industriais na sociedade em que pertencia. A escola também deveria oferecer saúde e alimento à criança, visto não ser possível educá-la no grau de desnutrição e abandono em que vivia. Assim, no Centro, além da instrução e da educação, o aluno receberia merenda, uniforme, material didático, livros e atendimento médico e dentário. No discurso de inauguração do CECR, Anísio Teixeira comentou o seguinte

Tive, então oportunidade de ponderar que, entre nós, quase toda a infância, com exceção de filhos de famílias abastadas, podia ser considerada abandonada. Pois, com efeito, se tinham pais, não tinham lares em que pudessem ser educados e se, aparentemente tinham escolas, na realidade não as tinham, pois as mesmas haviam passado a simples casas em que as crianças eram recebidas por sessões de poucas horas, para um ensino deficiente e improvisado. No mínimo, as crianças brasileiras, que logram frequentar escolas, estão abandonadas em metade do dia. E este abandono é o bastante para desfazer o que, por acaso, tenha feito a escola na sua sessão matinal ou vespertina. Para remediar isso, sempre me pareceu que deveríamos voltar à escola de tempo integral (EBOLI, 1971, p. 15).

Com o intuito de atender jovens das classes populares em regime de período integral, Paro *et al.* (1988) explica que o Centro tinha capacidade para atender quatro mil alunos, de 7h30 às 16h30. Seus objetivos eram dar aos alunos a oportunidade de maior integração na comunidade escolar, ao realizar atividades que os levem à comunicação com todos os colegas ou com a maioria deles; torná-los conscientes de seus direitos e deveres, preparando-os para atuar como simples cidadãos ou líderes, mas sempre como agentes do progresso social e econômico; desenvolver nos alunos a autonomia, a iniciativa, a responsabilidade, a cooperação, a honestidade, o respeito a si mesmo e aos outros. Eboli (1969) comenta que em 1950 o Centro Educacional Carneiro Ribeiro abrigava crianças dos sete aos 15 anos, divididas por grupos a princípio organizados pela idade cronológica. Pretendia-se construir residências para 5% do total das crianças do Centro, que fossem reconhecidamente abandonadas, e que ali viveriam. Em 1964, a obra contava com quatro Escolas Classe e uma Escola Parque totalizando 11 prédios no bairro da Liberdade. Esse bairro foi escolhido, intencionalmente, por conter muitas crianças em idade escolar e ser constituído por famílias proletárias de baixa renda. As Escolas Classe 1, 2 e 3 atendiam crianças de 7 a 13 anos, separadas por faixa etária, e a Escola Classe 4 oferecia a educação complementar e a educação ginásial correspondendo, respectivamente, à 1ª e 2ª séries e à 3ª e 4ª séries do ginásio. Ao completar 15 anos, o aluno era encaminhado a um curso noturno (ÉBOLI, 1969). As Escolas-Classe contavam com 12 salas de aula cada uma, áreas cobertas, gabinetes médico e dentário, administração, jardins, hortas e áreas livres. Nessa

Escola os alunos permaneciam quatro horas em aprendizagem de aritmética, ciências e estudos sociais. Após o horário de classe, os alunos da manhã encaminhavam-se para a Escola-Parque (e desta para as classes), no horário desconstruído onde permaneciam por mais quatro horas, completando seu tempo integral de educação. A Escola-Parque contava com sete pavilhões onde os alunos eram agrupados, não por idade, mas por suas preferências, e distribuídos em turmas de 20 a 30 no máximo alunos. Nessa Escola, eram realizadas atividades de artes aplicadas, industriais e plásticas, jogos, recreação, ginástica, grêmios, jornal, rádio-escola, banco e loja, música instrumental, canto, dança, teatro, leitura, estudo, pesquisa, currículo, supervisão e orientação educativa, assistência médico-odontológica e assistência alimentar.

Em seu livro “Educação é um direito”, Anísio Teixeira fala sobre como seriam as escolas nucleares e parques escolares, explicando que a criança era levada a frequentar as duas instalações

O sistema escolar para isso funcionará em dois turnos, para cada criança. Em dois turnos para crianças diversas de há muito vem funcionando. Daqui por diante será diferente: no primeiro turno a criança receberá, em prédio adequado e econômico, o ensino propriamente dito; no segundo receberá, em um parque-escola aparelhado e desenvolvido, a sua educação propriamente social, a educação física, a educação musical, a educação sanitária, a assistência alimentar e o uso da leitura em bibliotecas infantis e juvenis (TEIXEIRA, 1996, p. 243).

Após a construção do CECR, por volta dos anos 1950 e 1960, Anísio Teixeira deixou a Bahia e se juntou a outros pensadores, entre eles Darcy Ribeiro, para projetar o modelo de educação para o Brasil na futura capital federal (Brasília). Lá, o educador também contribuiu com as ideias da Escola em Tempo Integral, por meio da construção de um complexo escolar de uma Escola Parque e Escolas-Classe. A experiência de escola de tempo integral do CECR serviu como modelo para a criação dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) ou Brizolões, no Rio de Janeiro, idealizados por Darcy Ribeiro e, para o Programa de Formação Integral da Criança (PROFIC) em São Paulo. A respeito dos CIEPs, Paro *et al.* (1988) explica que eram concentrados em regiões carentes, oferecendo aulas relativas ao currículo de 1º grau, complementadas com estudo dirigido e atividades como esportes e participação em eventos culturais, numa ação integrada que objetivava elevar o rendimento global de cada aluno. Além disso, os alunos deveriam receber assistência médico-odontológica e quatro refeições diárias. Os CIEPs também se propunham a exercer a função de centros culturais e recreativos abertos à comunidade onde se situam. Para os idealizadores do CIEPs, o fracasso das crianças das classes subalternas deve ser atribuído à escola, na medida em que é seletista e elitista e que está

preparada para atender à pequena parcela da população (as classes abonadas). Nesse sentido, os CIEPs propunham oferecer educação voltada para os interesses populares. Para isso, era necessário que eles valorizassem a cultura dos alunos, admitindo que eles têm uma vivência cultural própria. A proposta de escola do CIEP era que se utilizasse as formas de o aluno falar e interpretar o mundo, buscando valorizá-lo como pessoa para valorizar sua cultura. Dessa forma, de acordo com Ribeiro (1986), a tarefa primordial do CIEP era introduzir a criança no domínio do código culto, mas valorizando sua vivência e a bagagem.

Assim, como histórico de escolas de tempo integral, o Brasil teve o Centro Educacional Carneiro Ribeiro, idealizado por Anísio Teixeira em 1950, na Bahia, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) ou Brizolões, idealizado por Darcy Ribeiro em 1983, no estado do Rio de Janeiro. Em nível nacional, em 1991, no governo de Fernando Collor, foram criados os Centros Integrados de Atendimento à Criança (CIACs), posteriormente CAICs, em vários estados e, no ano de 2003, no município de São Paulo, foram inaugurados os Centros Educacionais Unificados (CEUs) pela prefeita Marta Suplicy (MATHIAS, 2015). Além disso, durante o governo de Franco Montoro, entre os anos 1983 e 1986, o estado de São Paulo teve o Programa de Formação Integral da Criança (PROFIC) (CASTRO E LOPES, 2011).

Outro personagem que se destacou dentro desse contexto de melhoria da educação e de propostas de escolas de tempo integral foi o educador Paulo Freire. Esse educador foi reconhecido como patrono da educação brasileira através da Lei nº 12.612, de 13 de abril de 2012. Sempre teve presença ativa na vida educacional, cultural e política do país e seus primeiros tempos de atuação como educador foram marcados por trabalhos na educação de adolescentes e adultos analfabetos, contribuindo para a formação de uma educação popular. Ele entendia as classes trabalhadoras como detentoras de um saber não valorizado e excluídas do conhecimento historicamente acumulado pela sociedade. Para ele era relevante construir uma educação a partir do conhecimento do povo e com o povo,

a partir do conhecimento do povo e com o povo provocando uma leitura da realidade na ótica do oprimido, que ultrapasse as fronteiras das letras e se constitua nas relações históricas e sociais. Nesse sentido, o oprimido deve sair desta condição de opressão a partir da fomentação da consciência de classe oprimida (MACIEL, 2011, p. 328).

Paulo Freire defendia as características de uma educação comprometida com o processo de conscientização, uma conscientização que levasse à construção da democracia. Ele dá importância à democratização na vida social e à exigência de formação de personalidades

compatíveis com a organização democrática da sociedade. Para isso, é necessário um ensino baseado no diálogo, atividades de grupo, incentivo à participação e exercício da reflexão crítica. Suas práticas foram elaboradas a partir do diálogo com o povo excluído, nas ações militantes e sua pedagogia se baseia na atividade direta com as classes populares, na defesa de sua necessidade de emancipação social. Ele defendia que em todos os níveis de ensino a educação estava fora das necessidades dos novos tempos. Era imperioso e urgente substituir a educação tradicional por outra que fosse orientada para a criação de disposições mentais críticas e permeáveis, favoráveis à participação, à deliberação coletiva, à ingerência, ao autogoverno e, favorável à democratização da vida social e à instituição de formas democráticas de governo. Assim, também idealizou uma educação que oferecesse maiores e melhores oportunidades de formação (física, psicológica, social), sobretudo, para as crianças das classes trabalhadoras.

#### 2.4 A LEGISLAÇÃO SOBRE EDUCACAO INTEGRAL

Os movimentos educacionais no Brasil tiveram suas lutas interrompidas por diversas vezes, como na época da Constituição Federal de 1937 e da ditadura militar de 1964. Com a redemocratização do país, em 1945, as lutas foram retomadas bem como as discussões sobre educação, resultando, em 1961, na aprovação Lei nº 4.024, primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (BEISEGEL, 2010). Posteriormente, em 1988, a Constituição Federal, avançando em termos de direitos sociais, declarou a educação como direito de todos e dever do Estado e da família. Porém, apesar do avanço da CF/88, somente em 1996 a LDB passou por alterações, sendo aprovada assim, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Tal dispositivo legal, seu art. 1º, reafirmando o direito à educação, expresso na CF/88, afirma que a educação se desenvolve na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. Em seu art. 2º, explica que a finalidade da educação é o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. É importante destacar que a LDB foi instituída sob forte influência do educador Paulo Freire. Dessa forma, vários trechos da Lei falam sobre o desenvolvimento integral da criança. A saber, o artigo 29, que explica que a educação infantil tem por finalidade o desenvolvimento integral da criança, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Ainda, seguindo as ideias do educador a respeito da educação integral, o artigo 31 expressa o aumento da jornada escolar ao determinar que a educação infantil deve atender à criança com, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o

turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral. Em seu artigo 34, prevê o aumento progressivo da jornada escolar para a jornada em tempo integral.

Art. 34 – A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.

§ 2º O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

No artigo 87, a Lei determina que serão realizados esforços na busca pelo regime de tempo integral nas escolas de ensino fundamental.

Art. 87, § 5º - Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.

Em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) também resgatou muitos dos objetivos da política educacional presentes nas discussões dos anos 1920 e 1930 (BEISIEGEL, 2010). Nesse ano, buscando modelos educacionais que possibilitem a melhoria da qualidade do ensino, o Governo Federal apresentou o Programa Mais Educação (PME), dentro do Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE). O objetivo era ampliar a jornada escolar e atender as especificidades da população, levando-se em conta a vulnerabilidade social dos jovens (MATHIAS, 2015). O PME foi uma estratégia do Governo Federal que buscou a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da educação integral. Sua proposta era atender, por meio de atividades socioeducativas com a participação da família e da comunidade, crianças e jovens de escolas consideradas como sendo de vulnerabilidade social (BECKER, 2015), priorizando o atendimento das escolas com baixo IDEB, situadas nas capitais, regiões metropolitanas e territórios assinalados por situações de vulnerabilidade social, que requeriam a convergência prioritária de políticas públicas (BRASIL, 2009). O PME propõe a ampliação do tempo de permanência dos estudantes sob a responsabilidade da escola, a ampliação do espaço educativo para além dos seus muros, o estabelecimento de parcerias e o oferecimento de atividades esportivas e culturais. As atividades desenvolvidas eram uma forma de complementar o turno regular, buscando a redução da evasão, da reprovação, das distorções da idade escolar e conseqüentemente a diminuição da vulnerabilidade do aluno (MATHIAS, 2015). Suas ações buscavam estender o tempo das crianças e dos adolescentes na escola por meio do trabalho intersetoriais entre políticas públicas educacionais e sociais, buscando

contribuir tanto para a diminuição das desigualdades educacionais, quanto para a valorização da diversidade cultural brasileira (BRASIL, 2009a).

No ano de 2014, também com o objetivo de melhorar a qualidade da educação, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, tendo como meta número 6 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 e, como meta 7 fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o Ideb (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014). Porém, de acordo com o Documento Orientador do Programa Novo Mais Educação (DOPNME) (2016), em 2014 as metas 6 e 7 citadas acima não foram alcançadas, levando à criação do Programa Novo Mais Educação (PNME). Assim, no ano de 2016, o PME foi substituído pelo PNME. O novo programa foi instituído por meio da Portaria MEC nº 1.144/2016, em 10 de outubro de 2016, sendo regido pela Resolução FNDE nº 5/2016, tendo como objetivo 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. Conforme o art. 1º, Parágrafo único da Portaria, o Programa será implementado por meio da realização de acompanhamento pedagógico em língua portuguesa e matemática e do desenvolvimento de atividades nos campos de artes, cultura, esporte e lazer, impulsionando a melhoria do desempenho educacional. Além de contribuir para a alfabetização, ampliação do letramento, redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria do rendimento e desempenho escolar; melhoria dos resultados de aprendizagem do ensino fundamental, nos anos iniciais e finais; e ampliação do período de permanência dos alunos na escola.

A proposta educativa do Programa deve ser trabalhada de forma integrada ao Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola. Deve-se trabalhar de forma coletiva para alinhar as propostas de trabalho dos educadores com o PPP das escolas e as demandas e oportunidades apresentadas pelos estudantes e pela comunidade escolar. As atividades desenvolvidas pelo PNME compõem 10 macrocampos temáticos: cultura, esporte e lazer, iniciação científica, direitos humanos, educação ambiental, comunidades tradicionais, comunicação e uso de mídias, saúde e acompanhamento pedagógico. As escolas possuem autonomia para escolher os macrocampos e atividades que deseja oferecer (DOCUMENTO ORIENTADOR VERSÃO 3 –

DOV3, 2017). Para sua execução é necessária a articulação de diversas pessoas, cujo DOPNME chama de Atores do Programa, sendo eles:

- Articulador da Escola: será responsável pela coordenação e organização das atividades na escola, pela promoção da interação entre a escola e a comunidade, pela prestação de informações sobre o desenvolvimento das atividades para fins de monitoramento e pela integração do programa com Projeto Político Pedagógico da escola.
- Mediador da Aprendizagem: será responsável pelas atividades de acompanhamento pedagógico. Devem trabalhar de forma articulada com os professores da escola para promover a aprendizagem dos alunos nos componentes de Matemática e Língua Portuguesa, utilizando, preferencialmente, tecnologias e metodologias complementares às já empregadas pelos professores em suas turmas.
- Facilitador: será responsável pela realização das atividades de livre escolha da escola.

O PNME trata da construção de políticas públicas intersetoriais que une os espaços educacionais e sociais na busca pela diminuição das desigualdades educacionais. As estratégias utilizadas promovem a ampliação de tempos, espaços, oportunidades educativas e o compartilhamento da tarefa de educar entre os profissionais da educação, famílias e atores sociais. A partir daí, observa-se que o referido programa é a mais recente tentativa de oferecer educação integral às crianças pertencentes as classes trabalhadoras.

### 3 A LITERATURA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 3.1 DEFINIÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA

De uma maneira bastante simples, Secchi (2011) define política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. É uma orientação ativa ou passiva que possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. A razão para se estabelecer uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. De maneira mais elaborada, Howlett, Ramesh e Perl (2013) utilizam o conceito de Thomas Dye para descrever a política pública como tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer. Esta definição especifica que o agente primário que atua na produção de política pública (*policy-maker*) é um governo e que o termo *policy-making* é um processo de tomada de decisão dinâmico no qual a maioria das políticas envolve uma série de decisões cumulativas, que geram um efeito (outcome). Para Jenkins (1978), política pública é conjunto de decisões inter-relacionadas que um ator ou um grupo toma. As decisões dizem respeito à seleção de objetivos e meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica. Independentemente do conceito adotado, as políticas públicas são os pontos de partida para um “processo de experimentação, pois se assume que, em virtude da racionalidade limitada, não é possível prever os comportamentos nem do problema social, nem a dinâmica da política pública *a priori*” (LIMA e D’ASCENZI, 2014, p. 54).

No estudo das políticas públicas, Secchi (2011) explica que há duas abordagens: a abordagem estadista e a abordagem multicêntrica. Enquanto a primeira considera a política pública como monopólio de atores estatais, a segunda considera que as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais formam redes de políticas públicas, que trabalham junto aos atores estatais. É importante citar que, para falar sobre a segunda abordagem, o autor Lipsky (1980) utiliza o termo burocracia ao nível de rua (*street level bureaucracy*) atribuindo essa definição ao grupo de funcionários da estrutura burocrática pública que interage diretamente com o público, influenciando na implementação das políticas públicas. Essa interação diretamente com cidadãos ocorre durante a execução de suas tarefas. Esses atores fazem as políticas públicas a partir das rotinas que estabelecem e dos dispositivos que inventam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho. Isso se dá em decorrência do alto grau de discricção e relativa autonomia em relação à autoridade organizacional. Como exemplo dessa categoria, Secchi (2011) fala dos policiais, assistentes sociais, professores,

médicos, bombeiros e funcionários que trabalham atendendo ao público. A partir daí, Arretche (2001) explica que a política pública é o resultado da combinação de decisões de diversos agentes. Tais decisões foram tomadas nas fases anteriores do chamado ciclo de políticas públicas, ou seja, instrumento que permite visualizar a vida de uma política pública.

### 3.2 OS CINCO ESTÁGIOS DO CICLO POLÍTICO ADMINISTRATIVO

Uma das formas de lidar com a complexidade do processo de *policy-making* é dividi-la em subprocessos, formando um ciclo político, composto pelas seguintes fases: montagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão política; implementação da política; avaliação da política (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013). Para Secchi (2011) o ciclo permite visualizar o processo de elaboração de políticas públicas mostrando a vida de uma política em fases sequenciais e interdependentes. Cada fase do ciclo político, conforme explicam Howlett, Ramesh e Perl (2013), pode ser explicada da seguinte forma:

- Montagem da agenda: é a maneira como os problemas surgem ou não. Tudo o que acontece nesse estágio tem impacto decisivo em todo o processo político e seus efeitos. Após se reconhecer um problema, ou seja, depois de colocá-lo na agenda, o governo toma um posicionamento a seu respeito. Nesse momento os policy-makers decidem qual curso de ação será tomada, partindo-se, assim, para a fase da formulação da política.
- Formulação da política: compreende a identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas e a exploração das inúmeras opções ou cursos alternativos de ação.
- Tomada de decisão: uma ou mais, ou nenhuma das opções debatidas nos estágios anteriores do ciclo político é aprovada. Significa fazer escolhas de alternativas identificadas no processo de formulação da política. Nesse processo o número de atores políticos é consideravelmente reduzido quando comparado aos processos anteriores, pois se limita àqueles que possuem capacidade e autoridade para tomar decisão política pública. A tomada de decisão é alicerçada nos estágios anteriores do ciclo.
- Implementação: se traduz no esforço, no conhecimento e nos recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação. Nesse estágio acontece

a alocação de fundos, a designação de pessoas e o desenvolvimento de regras de como proceder. Os participantes aplicam seus conhecimentos e valores para dar forma aos programas.

- **Avaliação:** determina como a política de fato está funcionando na prática, avaliando-se os meios que são empregados e os objetivos que são atendidos. É onde se verifica e apura o sucesso ou insucesso dos esforços do governo para resolver os problemas políticos. Após a avaliação, o problema e as soluções que ela envolve podem ser repensados, consistindo em mudanças secundárias ou uma reformulação profunda do problema. Assim, o ciclo pode retornar ao estágio de montagem de agenda ou algum outro do processo.

No que se refere à fase da implementação, Lima e D’ascenzi (2014), explicam que é a execução das decisões. Para Secchi (2011), nessa fase as regras, rotinas e processos sociais são convertidos em ações. Quanto à avaliação, Lima e D’ascenzi (2014) explicam que consiste na verificação do impacto da política. Apesar de o ciclo ser muito útil para organizar ideias, simplificar a complexidade de algumas políticas públicas, visualizar obstáculos e falhas que costumam acometer essa fase do processo, visualizar erros anteriores à tomada de decisão, é importante observar, de acordo com Secchi (2011), que raramente esse ciclo reflete a dinâmica real de uma política pública, pois as fases se misturam e se alternam na prática, não havendo um ponto de início e finalização de uma política pública pois as fronteiras entre as fases não são nítidas.

### 3.3 MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma política pública pode ser implementada seguindo dois modelos de implementação: o modelo *top-down* (de cima para baixo) ou o modelo *bottom-up* (de baixo para cima). No modelo *top-down* há a separação clara entre a tomada de decisão e a implementação. Esse modelo parte do princípio de que a esfera política deve elaborar e decidir as políticas públicas enquanto a implementação deve ser realizada pela parte administrativa (SECCHI, 2011). O autor Elmore (1996) nomeia o modelo *top-down* como desenho prospectivo e explica que se inicia com o planejamento de um objetivo, a elaboração de etapas específicas para que esses objetivos sejam cumpridos e a determinação de um resultado que meça seu sucesso ou fracasso. Silva e Melo (2000) observam que esse modelo traduz a implementação como a execução de atividades buscando atingir metas estipuladas na etapa de

formulação das políticas públicas. Para Lima e D'Ascenzi (2013), a implementação é consequência do processo que lhe deu origem e os problemas que podem ocorrer são responsabilidade dos formuladores. Para se evitar problemas, os formuladores devem seguir determinadas orientações para a elaboração das regras que estruturam a implementação. Porém, ao falar sobre o modelo, Wu *et al.* (2014) comentam que há uma dificuldade em transmitir a intenção do plano para a linha de comando burocrático. Portanto, Lima e D'Ascenzi (2013) esclarecem que é fundamental limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores fornecendo regras claras, compreensíveis e específicas que permitam aos implementador compreender o que foi proposto no plano. Caso ocorram fracassos Wu *et al.* (2014) explicam que as falhas serão vistas por seus formuladores como “lacuna” ou “déficit” de implementação” sendo justificadas por deficiências na comunicação dessas políticas e nos padrões de implementação aplicados e não como consequências da formulação do plano.

Nas palavras de Silva e Melo (2000), o modelo *top-down* associa as vicissitudes, obstáculos e problemas da implementação à problemas variados, tais como aqueles relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores, problemas de natureza política e, problemas de resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política. Em decorrência disso, Elmore (1996) explica que esse modelo é limitado e seu maior defeito é o pressuposto de que os elaboradores de políticas controlam os processos organizativos, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação. A ideia de que quem elabora a política exerce algum tipo de controle direto e determinante sobre a implementação é denominada de “ilustre mentira” da administração pública e dos analistas políticos convencionais. Para Silva e Melo (2000), o modelo se equivoca, pois oferece um primado excessivo à formulação em detrimento das outras etapas, sendo considerada como relativamente não problemática. Criticando a visão *top down*, Elmore (1996) explica que aqueles que elaboram as políticas públicas não exercem o controle decisivo sobre o processo de implementação. Para Silva e Melo (2000) a implementação é vista como um modelo simplificado linear e não como um processo. A ação governamental acontece de cima para baixo sem considerar aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a etapa de formulação.

No que se refere ao modelo *bottom-up*, Secchi (2011) explica que há maior liberdade dos burocratas e outros atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Quanto à liberdade dos atores, Lipsky (1980) explica que ela é inevitável e pode ser desejável, pois eles conhecem as situações locais e podem adaptar o plano a cada situação. Para Lima e D'Ascenzi (2013) nesse modelo a implementação é um processo

interativo e se concentra nos atores dos níveis organizacionais que executam a implementação. Os defensores desse modelo, também conhecido como modelo “de baixo para cima”, ao se depararem com resultados insatisfatórios de políticas públicas, procurarão pelas razões em lacunas de recursos, incentivos embutidos no ambiente institucional e de trabalho enfrentado pelos burocratas de nível de rua (WU *et al.*, 2014).

Ao contrário do modelo *top-down*, o modelo *bottom-up* não se inicia com uma declaração de intenção, mas com o comportamento específico de um nível mais baixo no processo de implementação, geralmente diante da necessidade da política pública (ELMORE, 1996). Assim, os implementadores participam da escolha dos problemas e construção de solução. Dessa forma, o formato adquirido pela política pública pode se modificar durante sua implementação no dia a dia, pois existe maior discricionariedade dos gestores e burocratas. Essa remodelagem não é entendida como um dervirtuamento e, sim, como uma necessidade daquele que se depara com os problemas práticos de implementação (SECCHI, 2011). A partir daí, é importante observar que a implementação das diversas políticas públicas está sujeita a tal remodelagem. Nas explicações de Elmore (1996), o modelo é chamado de retrospectivo e coloca em dúvida três coisas: o fato de que os funcionários que elaboram as políticas públicas influenciam decisivamente o processo de implementação; as diretrizes específicas com a determinação precisa das responsabilidades administrativas; o fato de que a definição exata dos resultados necessariamente aumenta a probabilidade de que as políticas sejam implementadas com êxito.

De acordo com D’ascenzi e Lima (2011), para se classificar um modelo de implementação em *top-down* ou *bottom-up* deve-se observar o nível de discricionariedade exercido pelos implementadores. Cada modelo trabalha com diferentes níveis e possibilidades de autonomia em relação ao plano ou normas que estabelecem os objetivos da política. Ao falar sobre a diferenciação de um modelo para o outro Secchi (2011) explica que

A diferenciação entre modelos *top-down* e *bottom-up* serve também como indicativo para a pesquisa sobre implementação. Um pesquisador, observando a implementação a partir de uma perspectiva *top-down* dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários etc.), para então verificar em campo as falhas de implementação. Já um pesquisador usando a perspectiva *bottom-up* parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, das artimanhas dos *policytakers*, dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar “como a política pública deveria ser”, entender os porquês das desconexões, e tentar compreender como o processo

de elaboração da política pública chegou a interpretações prescritivas (SECCHI, 2011, p. 48).

Assim, para Lima e D'Ascenzi (2013) no modelo *top-down* o foco da análise é o processo de formulação, as normas que o estruturam e suas lacunas, enquanto no modelo *bottom-up*, o foco são os elementos que compõem o contexto no qual a política será implementada tomando como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras. Quanto aos resultados e impactos reais das políticas públicas, Frey (2000) explica que podem não corresponder aos impactos projetados na fase de formulação. Assim, ao se analisar os processos de implementação, pode-se ter como objetivo principal a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas ou a análise das estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, faz-se a análise do conteúdo dos programas e planos comparando-os com o que foi estipulado na formação dos programas para verificar até que ponto cumpriram-se os requisitos e, caso encontrem-se falhas, busca-se verificar as causas de tais eventos, no segundo caso, analisa-se o processo de implementação, ou seja, a descrição do como e da explicação do porquê. Para Wu *et al.* (2014) independentemente do modelo que é seguido é na fase da implementação que a política pública entra em vigor, ou seja, as decisões se traduzem em ações e estratégia. Assim, Draibe (2001), explica que cada política ou programa possui sua estratégia de implementação que se constitui conforme os atores estratégicos a serem mobilizados, nos diferentes estágios, para apoiar a implementação do programa; os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolverá a implementação etc.

#### 3.4 A INFLUÊNCIA DOS IMPLEMENTADORES NA FASE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Não se deve esperar que um programa seja implementado inteiramente de acordo com o que foi previsto por seus formuladores. Considerando que há uma grande distância entre os objetivos e o desenho de programas, é praticamente impossível que ele seja implementado tal como foi previsto. Essa distância é resultado da cadeia de implementadores envolvidos no processo e do contexto econômico, político e institucional em que operam (DRAIBE, 2001). De acordo com Arretche (2001), a distância pode ser atribuída ao fato de os implementadores não aceitarem os objetivos e regras do programa, discordando de suas prioridades e elegendo suas próprias prioridades como referência para suas ações. Ou ainda, devido às condições

institucionais para a implementação de programas poderem variar levando à adaptações do desenho original. Ao falar sobre as políticas públicas, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 12) explicam que “é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado”. A respeito da influência dos implementadores sobre uma política pública, Arretche (2001) comenta que ela é realizada com base nas referências que os implementadores adotam para desempenhar suas funções, visto deterem certa autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos. Assim, eles têm a prerrogativa de fazer a política conforme seus próprios referenciais.

Na política pública em análise a cadeia de implementadores é composta pela Superintendente Regional de Ensino, Coordenadora do Programa na SRE – Patos de Minas, professores coordenadores do Projeto nas escolas, professores orientadores de estudos, professores de oficinas, secretários das escolas e pais de crianças que participam do Programa nas escolas analisadas, entre outros atores. Cada um desses atores age e interage com os demais, influenciando a forma como é implementado o Programa Novo Mais Educação. Considerando que as duas escolas analisadas estão inseridas em diferentes regiões do município de Patos de Minas é possível inferir que os implementadores do Programa Novo Mais Educação nessas escolas dispõem diferentes mecanismos para colocar em prática tal programa, tal como espaço físico disponível para atividades, parceiros ligados ao trabalho com as crianças, recursos didáticos, etc.

É importante destacar que Lima e D’Ascenzi (2014) apresentam três modelos de análise da implementação de políticas públicas que estabelecem relação entre a estrutura normativa da política pública e sua implementação, são eles: modelo de controle (valoriza as determinações dispostas na estrutura normativa da política pública e diz respeito às atividades e ações dos indivíduos e das organizações responsáveis por colocar em prática o plano); modelo de interação (a implementação resulta de um processo de interação entre a estrutura normativa da política pública e as características dos espaços de execução); modelo de cognição (a visão de mundo orienta o comportamento dos atores, sendo a implementação um produto de sua ação, o que afeta os resultados e a conformação da política). O modelo discutido por este trabalho é o que enfatiza a interação dos atores. O impacto desse modelo sobre o campo que está sendo estudado é percebido a partir do momento em que se verifica que a interação entre a estrutura normativa do Programa Novo Mais Educação e a especificidade dos espaços de execução de cada escola resulta em formatos do Programa. Tal modelo é estudado, sobretudo, pela autora

Arreche, utilizada como base para a análise da implementação da política pública estudada neste trabalho. Ao falar sobre a legislação e as normas determinadoras de uma política pública, Arreche (2001) comenta que devido às incertezas e contingência que podem surgir, a ação dos implementadores deveriam ser pautadas nos dispositivos legais. Eles é que deveriam determinar os objetivos e o desenho de implementação de um programa. Porém, devido à capacidade de informações da agência formuladora, por diversas vezes os agentes incumbidos da implementação não conhecem de fato o programa e os objetivos e regras efetivamente estabelecidos, levando-os a eleger uma outra referência para a implementação, que poderá ser seus próprios objetivos ou os objetivos dos *stakeholders*. Assim, na prática são os agentes encarregados de executar um programa que fazem a política.

[...] a implementação modifica o desenho original das políticas, pois esta ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação. Mais que isto, devem levar em conta que os implementadores é que fazem a política, e a fazem segundo suas próprias referências (ARRETCHE, 2001, p. 54).

Dessa forma, é possível observar que a explicação das autoras Lima e D'ascenzi (2013) e Arreche (2001) a respeito do processo de implementação de políticas públicas se aplica no PNME. Para essas autoras, o processo é influenciado pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores. A partir de suas ideias, das normas organizacionais formais e informais e do próprio plano que caracteriza a política pública, os atores exercem sua discricionariedade interpretando e adaptando essa política às circunstâncias locais. Assim, a implementação resulta do processo de interação entre a estrutura normativa da política pública e as características dos espaços de execução. Apesar de o plano já trazer definida a arena na qual o processo deveria ocorrer, o papel dos principais atores envolvidos no plano e as ferramentas e recursos necessários para sua execução, a prática provoca adaptações dos objetivos e das ferramentas de gestão à realidade do espaço local.

Ainda, para Howlett, Ramesh e Perl (2013) as políticas são moldadas no cerne das estruturas nas quais os atores operam e de acordo com as ideias que eles sustentam, o que afeta as políticas e as decisões realizadas nas interações anteriores dos processos de *policy-making*. Nesse sentido, Draibe (2001), também afirma que implementação modifica as políticas públicas. Ao falar sobre a prática da implementação das políticas públicas, Arreche (2001) afirma que qualquer política pública é de fato feita pelos agentes encarregados da

implementação, assim, seus efeitos reais só serão conhecidos ao ser implementada a política. Diante disso, os autores Lima e D'Ascenzi (2014) colocam como exemplo os problemas sociais, que serão realmente conhecidos a partir do momento em que tentarmos solucioná-los. A validade e a efetividade das estratégias escolhidas para enfrentá-los somente serão confirmadas após entrarem em operação.

Quanto ao grupo de implementadores, Howlett, Ramesh e Perl (2013) comentam que geralmente é pequeno, formado pelos burocratas. Geralmente diversos órgãos são envolvidos (nacional, estadual, local) no processo de implementação de políticas públicas, cada um com seus interesses, ambições e tradições particulares que afetam o processo de implementação e dão forma aos resultados. Devido à quantidade de atores envolvidos no processo, Wu *et al.* (2014) comentam que muitas vezes o processo de políticas públicas é envolvido por irracionalidades, inconsistências e falta de coordenação, não ocorrendo de forma linear mas, sim, como um conjunto de atividades discretas e inter-relacionadas. Nesse processo, a implementação envolve elementos de todas as fases anteriores, bem como todas as incertezas e contingências que eles possam acarretar.

### 3.5 A DINÂMICA FASE DA IMPLEMENTAÇÃO

As políticas ou os programas nascem, crescem, se transformam, reformam e morrem, como se tivessem vida, ocorrendo um verdadeiro ciclo vital que caracteriza seu processo de desenvolvimento, maturação, envelhecimento ou decrepitude. Em todas as fases desse ciclo as políticas públicas são decididas, elaboradas, gerenciadas, implementadas e avaliadas por pessoas que o fazem de acordo com seus valores, interesses, opções e perspectivas não consensuais e unânimes, gerando embates e conflitos que se sucedem ou se resolvem ao longo do tempo (DRAIBE, 2001). No que se refere à implementação de políticas públicas, Lima e D'ascenzi (2014) explicam que ela passou a exigir um campo específico de análise a partir do momento em que se verificou que mesmo as políticas mais bem desenhadas não geravam os efeitos desejados. Na literatura isso é explicado por Arretche (2001) como “pontos de estrangulamento”. A autora explica que podem ocorrer “pontos de estrangulamento alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e os objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados” (ARRETCHE, 2001, p. 52), ou seja, algumas especificações podem operar de forma contrária àquela que foi especificada na regulamentação do programa, dadas as condições de incerteza em que foi formulado e aos diversos contextos de implementação.

Nesse sentido, Secchi (2011) explica que a implementação de políticas públicas é resultado da interação de elementos políticos que podem frustrar o planejamento das políticas. Como exemplo, temos os programas que não deram certo ou projetos que acabam não sendo totalmente executados. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), o contexto da política pública está cheio de atores, ideias e instituições que formam o espaço onde os problemas são enfrentados e as respostas são construídas. Nesse universo, atores estatais e societários interagem mutuamente, cada um com seus recursos de poder e conhecimento que afetam criticamente suas atividades e interações. Assim, a implementação pode ser representada como um jogo de interesses onde os implementadores negociam papéis, adesão e recursos de barganha. A partir daí, ao invés de controle, autoridade e legitimidade há ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa (SILVA e MELO, 2000).

Para Wu *et al.* (2014), implementação é uma forma de governança em rede devido a sua forte característica de coordenação entre diversos atores que definem problemas e soluções. Entre os atores envolvidos muitos podem ter desempenhado papéis pequenos nas atividades de formulação de políticas e de tomada de decisão anteriores, mas nessa fase podem ocupar o primeiro plano. Silva e Melo (2000), ao falarem sobre a implementação também a comparam a uma rede, explicando que é cada vez mais frequente que as políticas sejam implementadas através de uma rede de agentes públicos, incluindo aqueles não governamentais. Wu *et al.* (2014) atenta para o fato de que o trabalho em rede pode influenciar na busca dos objetivos da política pública, sendo que para o sucesso da implementação é necessária a coordenação entre órgãos e setores em diversas formas (partilhando informações, recursos e atividades), superando dificuldades inerentes à ameaça de autonomia, confusão e conflito decorrente da natureza de suas tarefas. Isso torna a implementação vulnerável à deficiência na capacidade de os órgãos e setores trabalharem em rede em busca de objetivos comuns.

No que se refere ao processo de implementação, Arretche (2001) comenta que ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação que podem estar relacionadas às metas quantitativas fixadas para cada período, a previsão dos recursos disponíveis, ao comportamento da economia, a alterações na geometria de poder no interior da máquina pública, além de os interesses e a influência dos stakeholders poderem mudar entre o momento da formulação e o da implementação. Nesse processo, Draibe (2001) explica que há influências originadas por orientações e preferências de cálculos estratégicos, escolhas e decisões por parte dos agentes que conduzem e implementam a política ou se beneficiam dela. Ao falar sobre influências no processo de implementação, deve-se ressaltar de acordo com Lima e D'Ascenzi

(2014) que há uma interação entre a estrutura normativa da política pública e as características dos espaços de execução, sendo que a dinâmica da implementação modela a política e seus resultados. Assim, de acordo com as concepções de Arretche (2001), no momento da execução de um programa público haverá fortes tendências à não-convergência de interesses e concepções ideológicas dos agentes envolvidos, o que impõe incertezas quanto às ações dos implementadores e da perfeita adequação entre a formulação original e a implementação efetiva. Dessa forma, é fundamental destacar que o desenho final de um programa será dado pelo acordo que foi estabelecido pelas negociações e barganhas ao longo de sua formação.

Ainda falando sobre a não-convergência de interesses, outro fator que impede o ajuste perfeito do desenho de programas é a falta de informações completas e perfeitas acerca da realidade sobre a qual se pretende interferir (ARRETCHE, 2001). No momento da execução de um programa público, os formuladores também se deparam com a complexidade dos fenômenos sociais, que não lhes fornecem condições de prever as contingências que podem afetar a política. A complexidade também se relaciona aos planos e programas que limitam algumas ações e decisões dos agentes, visto que há um espaço discricionário aberto aos implementadores. Outra complexidade são as influências políticas que minam a racionalidade técnica dos planos e programas (SILVA e MELO, 2000). A respeito da implementação, Lima e D'Ascenzi (2014) comentam que é observada a partir do plano que deu origem à política. Porém, sua essência é o processo contínuo de adaptação do plano ao contexto. Essa adaptação ocorre até mesmo em programas que contam como rígidos mecanismos de controle.

## 4 METODOLOGIA

Esta pesquisa desenvolveu um estudo de caso duplo que avaliou se a implementação da política pública de educação em tempo integral nas escolas estaduais Adelaide Maciel e Deiró Eunápio Borges, no município de Patos de Minas, produziu variações em relação ao modelo previsto nas normas educacionais estaduais e se tais variações buscaram maior adequação à especificidade do contexto socioeconômico e cultural em que estão inseridas. Ao falar sobre o estudo de caso Yin (2001) o define como umas das muitas maneiras de se fazer pesquisa. Ele é utilizado quando o pesquisador possui pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

A pesquisa pode ser classificada, segundo a finalidade e empregando a tipologia de Selltiz *et al.* (1972), como descritivo-explicativa. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, cujos dados serão obtidos não através de um trabalho estatístico ou de intervenções numéricas, mas através de representações, percepções e informações reveladas nas entrevistas e na observação direta ou participante. Para Denzin e Lincoln (2000) a pesquisa qualitativa

[...] envolve uma abordagem interpretativa e naturalista de seu objeto de estudo. Isso significa que pesquisadores qualitativos estudam coisas em seu cenário natural, buscando compreender e interpretar o fenômeno em termos de quais os significados que as pessoas atribuem a ele (DENZIN e LINCOLN, 2000, p. 1).

A pesquisa qualitativa, empregada neste trabalho, envolveu uma triangulação metodológica que combina, pesquisa bibliográfica e documental, observação participante e entrevistas semiestruturadas. Prodanov e Freitas (2013) explicam que a pesquisa bibliográfica é aquela que é elaborada a partir de material já publicado (livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet). Seu objetivo é colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa. A pesquisa documental se baseia em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. No que se refere à observação participante, Malinowski (1990) a caracterizou como um método etnográfico, no qual os registros de uma observação de dados da realidade são guiados por teorias e obtidos na interação e na presença do pesquisador com o objeto de estudo.

Assim, o desenvolvimento desta pesquisa se iniciou a partir de pesquisa bibliográfica e documental, buscando fazer um levantamento teórico sobre os assuntos que serão discutidos no trabalho. A pesquisa foi dividida em duas etapas. Na primeira etapa foi pesquisado sobre educação integral, Programa Mais Educação, Programa Novo mais Educação, dispositivos e diretrizes legais que norteiam o Programa (Plano Nacional de Educação de 2001, Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007, Portaria Normativa Interministerial nº17, de 24 de abril de 2007, Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010, Manual Operacional de Educação Integral – 2014, Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016). Também foi pesquisado o estado da arte da teorização acerca das políticas públicas e ciclo de políticas públicas, dando ênfase à fase da implementação. Nessa etapa, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica.

Na segunda etapa foram realizadas entrevistas semiestruturadas, ou baseadas em roteiro previamente definido, gravadas com os atores responsáveis pela implementação do PNME nas escolas estaduais Adelaide Maciel e Deiró Eunápio Borges no município de Patos de Minas, a saber: Superintendente Regional de Ensino, Coordenadora do Programa na SRE – Patos de Minas, diretoras das escolas analisadas, professores coordenadores do Projeto nessas escolas, professores orientadores de estudos, professores de oficinas, secretários das escolas e pais de crianças que participam do Programa nas escolas analisadas. Foram entrevistadas 16 pessoas. As entrevistas foram encerradas no momento em que se percebeu que os discursos se repetiam, reafirmando as informações já obtidas. O período de realização ocorreu entre os dias 12 e 30 de junho de 2018. Nesta etapa a metodologia utilizada foi a observação participante e entrevistas semiestruturadas. Para análise, as entrevistas foram numeradas de E1 a E16. Após as entrevistas os dados foram analisados utilizando-se o Programa Atlas TI 7.0 buscando-se realizar a análise de conteúdo.

A análise de conteúdo é um conjunto de procedimentos que envolve técnicas de análise das comunicações e descrição do conteúdo das mensagens, tendo como referência a origem e o contexto das mensagens, bem como seus efeitos. A análise tem por objetivo desvelar o que está oculto no texto, por meio da decodificação das mensagens (BARDIN, 1977). Assim, Moraes (1999) explica que a análise de conteúdo pode utilizar uma abordagem que trabalha com a captação dos sentidos implícitos no texto, seguindo um nível de interpretação de conteúdo denominado “nível latente”, buscando uma compreensão mais profunda das mensagens, que vai além da mensagem direta emitida pelo autor.

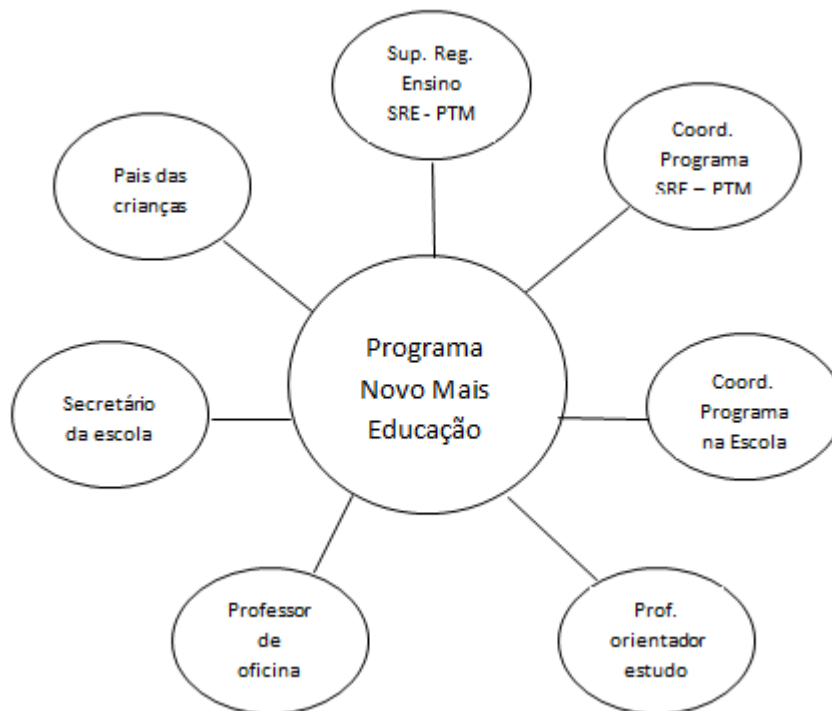
Dessa forma, este trabalho atende às explicações de Moraes (1999) dando ênfase à abordagem subjetiva do texto, ultrapassando o nível manifesto e buscando articulá-lo ao

contexto em que os entrevistados estavam inseridos. “Sua finalidade não é generalizar ou testar hipóteses, mas construir uma compreensão dos fenômenos investigados” (MORAES, 1999, p. 30). A análise de conteúdo foi trabalhada nesta pesquisa de modo a estabelecer a transformação do conteúdo em unidades e a classificação das unidades em categorias, utilizadas na descrição e interpretação. Desse modo, foram estabelecidas cinco unidades de conteúdo: atividades desenvolvidas na escola; articulação das atividades desenvolvidas com os turnos regulares; mobilização da comunidade para construção e viabilização do PNME; dificuldades na implementação do PNME e adaptações e inovações necessárias durante a implementação do PNME. As unidades foram subdivididas nas seguintes categorias: rotinas diárias; fatores/desigualdades sociais; desempenho educacional; habilitação dos articulares para atividades extracurriculares; espaço físico, recursos materiais e financeiros para desenvolver atividades, envolvimento dos pais, familiares, professores

## 5 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL NAS ESCOLAS ESTADUAIS ADELAIDE MACIAL E DEIRÓ EUNÁPIO BORGES

Este capítulo analisará de forma comparada a implementação do PNME nas Escolas Estaduais Adelaide Maciel e Deiró Eunápio Borges a partir das informações obtidas nas entrevistas semiestruturadas, observação participante e das disposições normativas que tratam do PNME. Para isso, é necessário considerar, conforme as palavras de Draibe (2001), que a implementação de um programa é o resultado da ação de uma cadeia de implementadores que atuam no processo, assim, considerando-se que no Programa analisado há a atuação de diversos atores foi construída a Figura 1, mostrando os principais atores sociais locais que influenciam a implementação do Programa.

**Figura 1** - Atores influenciadores da implementação do Programa Novo Mais Educação.



**Fonte:** elaborado pela autora.

O desenho da figura, mostrando o PNME no centro das ações de todos os implementadores, recebendo influência de todos eles, parte do modelo de implementação *bottom-up*, cujo foco são os elementos que compõem o contexto no qual a política é implementada, considerando atores, variáveis e condições locais dos espaços de execução. De

acordo com Secchi (2011) esse modelo observa como a política pública está sendo executada, as estratégias utilizadas, os problemas e obstáculos encontrados, observa como deveria ser e responde o porquê das desconexões.

Para a realização dessa análise tomou-se por base as disposições normativas contidas no DONME, no documento intitulado “Caderno de Orientações Pedagógicas” - versão I (COP), na Portaria MEC nº 1.144/2016 e na Resolução FNDE nº 17/2017. Deve-se destacar que COP esclarece que suas orientações devem ser utilizadas para facilitar a execução, o desenvolvimento e a avaliação do programa em cada escola, sem ferir sua autonomia. Dessa forma, suas orientações não são prescritivas, mas referências que podem e devem ser adaptadas a cada realidade escolar. Com base no modelo previsto nesses dispositivos foram observadas as categorias de análise: atividades desenvolvidas nas escolas; articulação das atividades do turno regular com o pnme; mobilização da comunidade para a construção e viabilização PNME; dificuldades na implementação do PNME e, adaptações e inovações necessárias durante a implementação do PNME, com o objetivo de avaliar se houveram adaptações da prática em relação ao modelo previsto.

## 5.1 ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NAS ESCOLAS

De acordo com DONME o Programa deve desenvolver com os alunos, além de atividade de acompanhamento pedagógico de português e matemática, atividades voltadas para os campos das artes, cultura, esporte e lazer e, para o COP, devem ser realizadas atividades pedagógicas e voltadas para a arte, cultura, esporte e lazer, que buscam impulsionar o desempenho educacional. A partir daí, foi observado que ambas as escolas cumprem essas especificações.

Tudo que trabalha com arte, colorido, técnica de colagem [...] jogos aleatórios (ENTREVISTADO 3).

Atividades de leitura e escrita [...] português e matemática [...] trabalho as datas comemorativas [...] orientação nos deveres de casa. [...] eu divido na mesa os livros que tem letra maiúscula e letra minúscula e eles pegam [...] produção de texto, na matemática trabalho com material concreto, jogos [...] atividades diferenciadas (ENTREVISTADO 4).

Eu trabalho muito com eles jogos pedagógicos, quebra cabeça, adivinha [...] (ENTREVISTADO 5).

Acompanhamento pedagógico [...] que trabalha oficinas de leitura e escrita, tem os dias de tá acompanhando o dever de casa [...], contação de histórias, música [...] educação ambiental, horta (ENTREVISTADO 8).

Atividades diferenciadas [...], música, leitura de gibi, tem um livro que eu vou ler com eles por capítulo [...] na matemática é bingo, é jogo, é mais coisa lúdica, eu não entro muito na escrita, porque eu acho que eu não devo cansar muito eles (ENTREVISTADO 10).

Artesanato, horta, esporte, lazer e teatro (ENTREVISTADO 16).

Porém, apesar de desenvolverem atividades que atendem às normativas foi observado que em ambas as escolas a implementação do PNME está voltada, primeiramente, ao fator social, ao cuidado para com as crianças que participam do programa e, posteriormente, à melhoria do desempenho escolar e erradicação do fracasso escolar.

Eles são muito bem cuidados, chegam de manhazinha tomam café da manhã, assim que tomam café vão pra alguma oficina, depois tem o lanche nove horas, banho (ENTREVISTADO 4).

A carga horária aumentou, né, eu acho que isso ajudou muito em termos de desempenho deles, na questão da leitura [...] (ENTREVISTADO 5).

[...] então a única estrutura que ele tem assim mais ou menos de uma alimentação de um banho, de uma referência pra ajudar a fazer o dever é na escola (ENTREVISTADO 6).

Depois que surgiu o projeto você não vê mais aquele mundo de meninos na rua [...] pra mãe que não tem com quem deixar e onde deixar é melhor deixar na escola [...] tem menino que não tem hábitos de higiene, para alimentar, então você trabalha tudo [...] (ENTREVISTADO 10).

Na prática o projeto é mais um lugar onde deixar as crianças [...] quando eu pergunto pra eles do que você mais gosta no projeto, a maioria fala da questão da alimentação, não fala das atividades, das aulas [...] eu acredito que é realmente o cuidado. A visão de projeto ainda tá muito ligada ao cuidado, ser bem alimentado, ter onde ficar [...] não é uma formação de caráter, não é uma contribuição para o ensino (ENTREVISTADO 11).

[...] se ele não estivesse aqui ele estaria solto aí na rua, sozinho em casa, então nós estamos dando essa oportunidade de ajudar e fazer com que ele tenha, pelo menos no tempo em que está aqui, que ele seja livre das coisas que poderiam acontecer com ele (ENTREVISTADO 16).

A valorização do suporte social em detrimento do educacional em ambas as escolas pode se ligar à realidade vivida pelas das crianças que participam do PNME, segundo os entrevistados.

São famílias desestruturadas, crianças que na maioria das vezes está em área de risco, pai e mãe que tão presos [...] você pode contar nos dedos qual as crianças uma estrutura realmente boa [...] um pai e uma mãe dentro de casa, porque o financeiro pode até ser que alguns tem o que dá para o mês, mas que o pai e mãe estejam dentro de casa, irmão, a família, quase nenhum [...] nós temos um grupo de irmãos que eles ficam no abrigo (ENTREVISTADO 1).

Crianças em situação de risco, carentes [...], atendemos crianças de abrigo, afastadas dos pais [...] desequilíbrio emocional [...] temos filhos de presidiários [...] crianças que estão em situação de risco em casa, que o pai é usuário de drogas, que é alcoólatra, que não tem apoio nenhum em casa [...] (ENTREVISTADO 6).

[...] as famílias precisam do projeto para trabalhar (ENTREVISTADO 8).

[...] a realidade deles, das famílias deles, é muito triste. Final de semana deles não é um final de semana tranquilo, então eles chegam aqui na segunda-feira com a cabecinha toda atrapalhada. [...] por mais que a gente tenta amenizar isso aqui dentro da escola, mas a realidade deles é muito triste (ENTREVISTADO 16).

No que se refere à seleção dos estudantes para participar do PNME foi observada a questão da vulnerabilidade social como quesito de maior peso para a escolha, apesar a Portaria do MEC nº 1.144/2016 citar que o objetivo do Programa é melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática, por meio da ampliação da jornada escolar e destacar que sua finalidade é a alfabetização, ampliação do letramento e melhoria do desempenho em língua portuguesa e matemática, redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, melhoria dos resultados de aprendizagem e ampliação do período de permanência dos alunos na escola. Ainda nesse sentido, o COP cita a distorção idade/ano, alfabetização incompleta, repetentes, crianças com lacunas de aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática e crianças em situação de risco nutricional como elementos importantes para a seleção. Também nesse quesito, o DONME cita que as escolas deverão atender prioritariamente aos estudantes que apresentem alfabetização incompleta ou letramento insuficiente. Isso reforça o indício de que a função do Programa está voltada mais para a questão do suporte social do que à melhoria do desempenho educacional.

Eu nunca neguei vaga, eu penso assim oh, é uma política pública, todo mundo paga imposto [...] é direito de todos, eu não escolho menino, nunca deixei menino de fora do projeto, só se for um caso extremo mesmo, de ter turmas cheias, mas aqui na escola a gente sempre abriu mais turmas (ENTREVISTADO 7).

Isso pode ser justificado pelo fato de as escolas serem localizadas em bairros periféricos da cidade, onde a maioria das crianças fazem parte de famílias em que pais e mães trabalham e precisam de um lugar para deixar suas crianças, que moram nas imediações com altos índices de violência e consumo de drogas elevado.

Ao serem questionados sobre os reflexos do Programa na vida dos alunos os entrevistados destacaram novamente fatores sociais

Poucos alunos têm acesso à internet ou computador em casa, então pra eles aqui é um mundo novo (ENTREVISTADO 3).

Às vezes o aluno é fechado, não quer conversar. O dia do passeio é o dia que ele se abre. Aí ele conta o que ele viu, conta para o colega [...]. Se ficar só em sala de aula ele já não tem esse mesmo comportamento [...]" (ENTREVISTADO 5).

[...] reduzir (as desigualdades) eu acho que não, assim, ameniza né [...], mas é você estar fazendo com esse aluno, no momento em que ele está aqui, ele estaria lá na rua, aí você está tirando, você está ajudando com que ele não tenha essa oportunidade de estar sendo fisgado pelas coisas que tem na rua (ENTREVISTADO 16).

Também foi citada a criação de rotinas diárias

Ela melhorou bastante [...] está mais esforçada. Tem a horta que eles estão cuidando, aprendendo a plantar [...] artesanato, reciclagem [...] teatro [...] (ENTREVISTADO 12).

Ele melhorou em todos os sentidos [...] questão de organização com material, responsabilidade com as coisas dela em casa, né, a socialização a gente vê [...]. Eu tenho que trabalhar, e mesmo se eu não tiver trabalhando fora, se eu tiver em casa, ela tá aqui, eu sei que ela tá cuidada, além dela tá aprendendo, se acontecer alguma coisa eu tô com o telefone, eu sei que vai ligar [...] (ENTREVISTADO 14).

A respeito do acompanhamento pedagógico, as duas escolas desenvolvem atividades voltadas para estudos da língua portuguesa e matemática conforme indicação do DONME, onde os mediadores são responsáveis por realizar o acompanhamento fazendo intervenção direta sobre o processo de alfabetização e letramento nas duas áreas. Sua atuação deve ocorrer em parceria com o articulador e de forma articulada e dialogada com os professores regentes da escola. Para isso, deve utilizar tecnologias e metodologias complementares e inovadoras àquelas já utilizadas pelos demais professores e atividades diferenciadas e articuladas com o trabalho desenvolvido na sala de aula do turno regular. Dentro dessas atividades os mediadores de aprendizagem buscam realizar atividades lúdicas com as crianças,

porém voltadas à aprendizagem, de forma a complementar e reforçar o conteúdo que está sendo estudado no turno regular.

A partir daí, foi observado que a escola Deiró Eunápio Borges oferece maior variedade de atividades lúdicas quando comparada a Escola Adelaide Maciel, tais como uma maior utilização de jogos pedagógicos de adedonha, bingo de palavras, contação de histórias nos espaços livres da escola), artesanato, iniciação musical/banda/canto oral, dança, teatro/práticas circenses, pintura, leitura. Na Escola Adelaide Maciel as atividades são desenvolvidas dentro de sala de aula., enquanto a escola Adelaide Maciel oferece uma variedade menor, contemplando artesanato, pintura e leitura.

Uso a sala de aula só para orientação de estudo, quando é projeto de leitura eu gosto de ficar na área externa da escola, no pátio, onde tem as árvores [...]. A produção de texto eu gosto de trabalhar muito com eles com passeio [...] na lagoa [...] em volta da escola [...], toda semana eu uso os espaços da comunidade, a gente vai na lagoa e tem uma quadra aqui pertinho [...] (ENTREVISTADO 5).

[...] aqui é maior (essa escola), aqui eu tenho ambientes melhores, uma área verde muito boa [...] (ENTREVISTADO 10).

Sala de aula né, e a gente procura usar muito o gramado, que tem uma sombra bem legal alí, e a sala de vídeo porque ela não tem nada, ela é ampla, dá pra atividades de movimento [...] (ENTREVISTADO 11).

Assim, o DONME explica que as atividades de acompanhamento pedagógico devem se valer de metodologias inovadoras, tendo como foco a superação dos desafios apontados pelo diagnóstico de cada aluno. Essa prática pode ser observada a partir do Entrevistado 5.

Várias dificuldades [...] alguns alunos não querem fazer as atividades [...], na minha sala do terceiro ano tem alunos que não são alfabetizados, mas aí a gente trabalha com o reforço escolar.

As atividades que envolvem os campos das artes, cultura, esporte e lazer, são atribuídas aos facilitadores, devendo ser planejadas e executadas em sintonia com as necessidades e habilidades dos estudantes, porém sempre voltadas para a melhoria da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática. Nesse sentido, ambas as escolas atenderam às especificações o DONME contemplando atividades de artesanato, iniciação musical/banda/canto oral, cineclube, dança, desenho, educação patrimonial, escultura/cerâmica, leitura, pintura e, teatro/práticas circenses, escolhidas de acordo com sua realidade.

A respeito dos tempos destinados às atividades de acompanhamento pedagógico e aos campos das artes, cultura, esporte e lazer, ambas as escolas cumprem à carga horária descrita nas normas orientadoras e cada uma adaptou os horários de suas atividades de acordo com a disponibilidade de salas e espaços da escola. Quanto aos espaços utilizados para a realização das atividades, o COP esclarece que poderão utilizar a própria escola e os espaços no entorno dela, cedidos pela comunidade, devendo ocorrer parcerias com clubes, associações comunitárias, igrejas e outros espaços sociais, adaptados e adequados às atividades das crianças. Diante disso, cada escola analisada procurou utilizar o espaço disponível na comunidade além de procurar estabelecer parcerias com empresas privadas e organizações sem fins lucrativos.

Utilizamos a quadra do Cristo [...], usamos demais a lagoa [...] porque tem o parquinho (ENTREVISTADO 1).

[...] na oficina de esporte e lazer né, onde a gente fez a parceria com o clube da Copasa [...] então é uma oportunidade que a gente tem de trabalhar com esses alunos além dos muros da escola [...] passeio no mocambo [...], no cinema da cidade, livraria (ENTREVISTADO 8).

## 5.2 ARTICULAÇÃO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO TURNO REGULAR COM O PNME

Nas duas escolas, a busca pela articulação com o trabalho desenvolvido pelos professores de matemática e língua portuguesa ocorre de maneira informal. Para isso os mediadores consultam os cadernos que as crianças utilizam no turno regular e consideram suas demandas por atividades, procurando desenvolver aquelas que lhes auxiliem a ter melhor desempenho no turno regular. Assim, não há troca de informação entre esses professores, apontamento de lacunas e dificuldades enfrentadas pelos demais professores, conforme se propõe o COP.

[...] eu vejo os cadernos deles de deveres de casa, eu tento conciliar [...] (ENTREVISTADO 5).

[...] uma coisa sempre contextualizada com a outra. [...] (ENTREVISTADO 10).

[...] eu vejo a matéria que eles tão estudando à tarde e tento elaborar jogos através disso [...] (ENTREVISTADO 11).

Para a realização de tais atividades o COP cita a importância de os facilitadores terem experiência na área onde desejam atuar. Porém, conforme os relatos de diretores,

secretários e articuladores, a atual legislação permite que pessoas com qualquer habilitação se candidatem à função de facilitador.

[...] eu não tenho essa habilitação não, sou formado em educação física [...] esse ano qualquer um podia concorrer a qualquer oficina, desde que você apresentasse um projeto. [...] você não precisa ter a habilitação (ENTREVISTADO 3).

Uma coisa que era bom no começo era que a gente podia escolher o professor, e hoje não pode [...] você declara que sabe dançar... depois prova que você não sabe dançar [...] você dispensar uma pessoa não é fácil (ENTREVISTADO 7).

Isso contribuiu negativamente para as atividades do Programa, visto que muitas vezes o candidato não possui o mínimo de conhecimento sobre a oficina que deverá desenvolver. O que pode ser observado na fala do Entrevistado 16

[...] aquele professor que não tem perfil, ele já teve a experiência e não foi um bom professor dentro da educação integral, a gente não contratar [...] ele vai entrar de novo, não vai fazer um bom trabalho [...] é isso que atrapalha, porque tem três professores que vão na linha, direitinho e sabe o que é a educação integral e tem dois que desfaz tudo o que aqueles outros professores constroem.

Ao falar sobre o articulador, o COP explica que sua função é essencialmente pedagógica, devendo ser voltada para a preparação e o planejamento das atividades do programa e sua sintonia com o Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola. A função do articulador é coordenar e organizar as atividades da escola, promover a interação entre a escola e a comunidade, prestar informações sobre o desenvolvimento das atividades para fins de monitoramento e integrar as atividades do Programa ao PPP. De acordo com o DONME ele deve atuar fazendo a ligação entre os mediadores de aprendizagem e os professores de língua portuguesa e matemática do turno regular. Ele deve realizar a coordenação do trabalho pedagógico, privilegiando o planejamento coletivo entre os professores de Matemática, língua portuguesa e de outras áreas com os mediadores da aprendizagem e facilitadores do Programa, promovendo uma socialização de experiências, enriquecimento de ideais e criação de múltiplos olhares voltados para a realidade.

A partir daí foi observado que nas duas escolas os articuladores atuam mais como gestores administrativos do programa do que como coordenadores do trabalho pedagógico. Em ambas as escolas, o papel do articulador está mais voltado para a parte gerencial do programa, tendo suas ações voltadas para a alocação das crianças em outras salas quando aquelas que

foram reservadas não puderem ser utilizadas naquele momento, cuidado com as crianças na falta de professores, busca de recursos materiais e até mesmo financeiros para a realização de atividades diferenciadas, busca de parceiros e voluntários para atuação na escola. Isso foi constatado a partir da observação participante nas duas escolas.

A respeito do articulador também foi observado que o planejamento das atividades é realizado pelos mediadores e facilitadores, ficando a cargo do articulador apenas a aprovação de tais atividades. Em datas especiais, tais como o dia das crianças, o planejamento ficou a cargo do articulador. Isso pode ser explicado por que a maioria dos mediadores e facilitadores já possuem experiência de trabalho com o Programa nestas mesmas escolas ou em outras anteriormente, o que oferece mais liberdade para eles próprios decidirem as atividades que realizarão com as crianças, considerando seu próprio planejamento e a demandas das crianças.

O projeto não especifica o que o professor vai trabalhar, deixa o professor para criar, para trabalhar. Eu sigo a demanda, o que vejo necessidade, se eu vejo dificuldade [...] (ENTREVISTADO 3).

Eu apresentei o projeto de leitura e produção de texto, então eu tento desenvolver ele durante o ano letivo, mas tem... surge algumas questões... essa semana mesmo um aluno veio me perguntar se a gente podia trabalhar o terremoto [...] (ENTREVISTADO 5).

Um ponto destacado pelo COP é que devem ocorrer encontros formais entre os professores de Língua Portuguesa e Matemática com os mediadores da aprendizagem e facilitadores, promovendo a formação dessas pessoas, já que o documento permite a contratação de pessoas sem experiência. Esses encontros formais não foram citados pelos entrevistados, porém foi observado que todos já possuíam experiência de ter trabalhado com o projeto em outras escolas e de serem ou terem sido professores regentes em turmas regulares. Ainda a respeito dos encontros, foi observado que a SRE não os promove com frequência.

Geralmente quando você entra nessa área você conhece muita gente, né, trabalha com várias pessoas [...] eu pego o telefone, ligo [...], falo assim, ou você está fazendo isso [...] informal, pela superintendência ou encontro não existe não (ENTREVISTADO 1).

Não tem treinamento nenhum [...]. No início do ano vai a ferro e fogo, nós vamos tentando [...] não tem capacitação, de vez em quando a [...] chama, mas treinamento não tem não. [...] a gente tem um grupo de diretor e posta lá [...] as vezes a gente vai em alguma reunião gerencial e [...] apresenta lá na frente (ENTREVISTADO 7).

Tem um grupo... no whatsapp, que a gente troca essas experiências, a gente tá sempre divulgando o que tá acontecendo em cada projeto [...] troca essas ideias, essas atividades diferentes né, a gente tá sempre copiando um do outro (ENTREVISTADO 8).

### 5.3 MOBILIZAÇÃO DA COMUNIDADE PARA A CONSTRUÇÃO E VIABILIZAÇÃO PNME

No que se refere à mobilização da comunidade escolar o COP explica que professores, estudantes, gestores, pessoas da área administrativa, família e comunidade devem se envolver na construção e viabilização do PNME. Para isso devem ser realizadas reuniões e assembleias buscando esclarecer dúvidas das famílias, organizar tempos e espaços e fazer o acompanhamento pedagógico. Nesse quesito a escola Adelaide Maciel é mais fechada em relação ao planejamento das atividades do PNME quando comparada à escola Deiró Eunápio Borges.

[...] a escolha das atividades não é por comissão [...] se fosse uma equipe definitiva era mais fácil [...] (ENTREVISTADO 7).

É feito então um diagnóstico no início do ano pra perceber quais são as dificuldades [...] de cada aluno e aí a partir daí é feito um projeto pelas regentes [...] elas fazem um reforço escolar de maneira diferente do que acontece no ensino regular (ENTREVISTADO 8).

[...] eu sento com os professore e vejo, assim, o que é melhor para os alunos [...] e a gente faz essa escola [...] é uma escolha conjunta [...] até na questão do lanche [...] tudo é conversado [...] (ENTREVISTADO 16).

Enquanto na primeira escola o planejamento é realizado pela diretora, secretária da escola e articulador do programa, na segunda além destes há a participação dos mediadores e até mesmo das auxiliares de cozinha da escola na escola no planejamento do horário das atividades.

Quanto à participação dos pais e da comunidade os entrevistados observaram que a ausência dos pais é um problema, pois os mesmos não procuram participar das atividades do PNME, faltam às reuniões escolares, não atendem o telefone quando a escola os procura, não comparecem quando são solicitados, ou seja, são alheios ao projeto.

A maioria dos pais nem quer saber o que tem no projeto, eles querem o projeto [...] a comunidade, ela não quer saber exatamente [...] eu nunca escutei de um pai falar assim: faz isso, vamos fazer isso [...] não acrescentam [...] quando o pai vem aqui é por causa de um problema (ENTREVISTADO 1).

Se precisar conversar a gente liga, alguns não atende o telefone, temos dificuldades para conversar com eles (ENTREVISTADO 4).

Tem uns pais que é tão desleixado [...] não conhecem o projeto [...] chegam aqui no início do ao, coloca o menino e some [...] a gente não precisa ficar contando muito com família (ENTREVISTADO 7).

Porém, em conversa com os pais, foi observado que há aqueles que se interessam e participam das atividades do PNME.

Só quando eu tô trabalhando mesmo que não dá, aí minha sogra vem, meu marido, mas sempre tá vindo, nas reuniões todas, sempre procura vim (ENTREVISTADO 12).

Quando eu tô de folga eu venho (nas reuniões) [...], aí eu tenho que tirar um dia que eu tô de folga pra vim conversar. [...] o dia que eu faltar de reunião é porque eu tô trabalhando (ENTREVISTADO 13).

Ainda a respeito dos pais e da comunidade, é importante destacar que a Resolução CD/FNDE nº 17/2017 e as demais normas preveem a constituição de uma rede, composta inclusive pela família e pela comunidade, que atuará planejando, executando, monitorando e avaliando as atividades desenvolvidas no PNME. Essa rede deve se envolver na construção do Projeto Político Pedagógico e deverá trabalhar na construção e na viabilização do Programa. Nesse sentido, foi observado que os pais e a comunidade não oferecem contribuição substancial para a implementação do projeto, não se envolvendo com as atividades.

A realidade, infelizmente, é contrária do que a gente esperava mesmo em termos de parceria com a família. Inclusive até reuniões que a gente faz com os pais é, são poucos [...], esse contato com os pais que a gente acha mais complicado. Eles mudam muito de número de telefone [...] a gente precisa de tá comunicando [...] da presença deles na escola [...] é bem difícil pra gente trazê-los aqui. Tem alguns presentes sim, tanto na reunião como nas atividades. Tem um aluno que vem o pai e a mãe, a gente não pode generalizar, mas parece que aqueles que mais dão trabalho, dificuldades de disciplina, de aprendizado, esses pais são ausentes da escola (ENTREVISTADO 8).

Nas apresentações eles (os alunos) vêm mais sozinhos, nem sempre com os pais [...] não tem presença [...] (ENTREVISTADO 11).

Quanto à participação dos estudantes, as duas escolas valorizam as demandas de atividades por eles apresentadas procurando atendê-las.

Eles falaram: “tio traz o gato pra gente trabalhar também!”. E eu pesquisei [...], e hoje eu vou trabalhar o gato [...]. (ENTREVISTADO 3).

#### 5.4 DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNME

Ao serem observados os relatos dos entrevistados de ambas as escolas, foram constatadas dificuldades estão ligadas à limitação do espaço físico das escolas, recursos materiais e financeiros para desenvolver atividades, falta de profissionais preparados, envolvimento da família, comunidade e demais professores.

Esse ano [...] veio verba para o lanche e tá acabando, tá apertando, eu não tenho verba pra falar vou fazer um passeio com os meninos [...] não tem espaço nos banheiros pra tomar banho [...] são 100 alunos para tomar banho todos os dias [...] o problema maior é o físico, sala [...] quadra que fica no sol [...] no dia que o regular vai usar a sala interativa [...] não tem jeito de dar a aula de dança. [...]. Você faz o mais básico por causa da verba que você não tem (ENTREVISTADO 1).

[...] a gente tem pouco espaço pra receber as crianças, eu acho que é o mais difícil, você não tem espaço físico [...] você faz uma cantiga de roda aqui e incomoda [...] os pátios são enormes, mas atrapalham as aulas [...] os banheiros não são adequados [...], mas o governo fala que não, que tem que aproveitar os múltiplos espaços da escola, tá certo, a escola tem múltiplos espaços, mas [...] estão dedicados ao ensino regular. [...] a escola já não tem tanto espaço para o regular, aí divide esse espaço com as atividades do tempo integral (ENTREVISTADO 6).

Nós temos muitos instrumentos de percussão, mas não tem quem trabalha. [...] Teve professor que não gosta, falava que era barulho demais na escola [...] (ENTREVISTADO 7).

“Dificuldade de material [...] infraestrutura [...] às vezes o projeto fica obsoleto porque a falta de material não permite fazer [...], a gente percebe um pouquinho de falta de interesse humano também” (ENTREVISTADO 9).

[...] a família coloca o aluno e não quer nem saber, fica sendo um depósito dos filhos pra muitos pais, tem menino que ele vem, traz a toalha, toma banho, leva a toalha e no outro dia volta com a toalha molhada [...] alguns alunos tomam banho aqui e não tomam banho em casa [...], problemas com disciplina é, da família também [...]. A partir desse ano a gente não tem mais o recurso financeiro (ENTREVISTADO 16).

A partir dos relatos acima, foi observado que a Escola Adelaide Maciel apontou mais dificuldades na implementação do projeto quando comparada à Escola Deiró Eunápio Borges. Da mesma forma, as principais sugestões para melhoria do Programa partiram da Escola Adelaide Maciel sendo voltadas para o investimento financeiro na construção de espaços de uso exclusivo das turmas integrais, tais como salas e banheiros destinados à hora do banho das crianças.

A maior participação da Escola Adelaide Maciel nos dois quesitos acima pode ser explicada pelo fato de ser uma escola menor em termos de espaço físico, o que a deixa limitada quanto à disponibilização do espaço destinado às turmas do PNME. A solução para isso, seria a utilização mais frequente dos espaços em torno da escola, tais como a igreja, quadra poliesportiva, galpão do produtor rural e lagoa.

## 5.5 ADAPTAÇÕES E INOVAÇÕES NECESSÁRIAS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DO PNME

Foi observado que a modificação da política pública de educação integral é uma realidade vivida pelos gestores das escolas analisadas, que buscam superar as dificuldades encontradas na implementação a partir da adaptação dos recursos que as escolas possuem. Além disso, durante a implementação, as escolas realizam inovações que buscam melhor atender a sua realidade local.

Cada escola faz da maneira que... faz adaptação do projeto [...] aqui eu tenho tal e tal oficina, lá ela tem outras, aqui, por exemplo, eu dou café de manhã, 7:30, e 9 horas da manhã os meninos comem fruta, lá eles dão café 9:30 e os meninos não comem fruta, só almoçam, vai de acordo com cada escola [...] a escola tem que ir se ajustando [...] a minha escola atende desse jeito, é esse o espaço que eu tenho [...] a minha realidade é essa, não adianta eu querer abraçar mais. [...] Em 2015 a gente não tinha nenhuma sala [...], a gente pegava os meninos e ia pra igreja, usava as salas da igreja, a sala era um cubículo, não cabia os meninos. Os professores levavam pra lá [...] dava as aulas, aí na hora do banho vinha pra cá [...]. Aí 2016 arrumou as cinco turmas, mas só tinha quatro salas livres [...]. Atualmente todas as turmas têm salas (ENTREVISTADO 1).

A questão da adaptação foi bastante destacada na fala da Entrevista 2

[...] é um projeto que dá certo justamente pela flexibilidade que dá às escolas em escolher as oficinas a serem trabalhadas. Dessa forma, a escola conhecedora da realidade de seus alunos escolhe, dentre as várias oficinas oferecidas, aquelas que atendem às necessidades de seus alunos. Enfim, há uma grande flexibilidade de escolha pelas escolas.

[...] a gente sempre procura pegar um tema que é fácil de trabalhar [...] você pega uma mais simples, aquela que você sabe que pode enriquecer [...] (ENTREVISTADO 7).

[...] vocês vão ter que trabalhar com o que a gente tem disponível aqui na escola [...] pedra, capim, folha seca, folha verde, é o que tem, mas a gente

sempre procura organizar tudo o que elas (as professoras) precisam para o trabalho ficar bom [...] (ENTREVISTADO 16).

Como inovação, ambas as escolas citaram que no ano de 2017 conseguiram parceria com a coordenação de um curso de psicologia na cidade, oferecendo atendimento das estagiárias primeiramente para as crianças com maior desequilíbrio emocional e, posteriormente para os pais dessas crianças.

Eu consegui umas estagiárias na FPM, umas psicólogas, pra tentar fazer um trabalho com os meninos que tem mais problemas, que são mais agitados, que não tem uma estrutura muito boa, com isso eu estou conseguindo trazer os pais um pouco mais aqui pra dentro [...] (ENTREVISTADO 1).

Eu entrei em contato com a coordenadora das estagiárias (do curso de psicologia) [...] a gente percebe no dia-a-dia dessas crianças a questão da indisciplina, a falta de limites, a gente percebe também a questão familiar [...] percebendo isso, e vendo que a gente não tinha pessoas qualificadas [...] eu entrei em contato com essa coordenadora [...] pra gente desenvolver um trabalho em relação a isso [...] elas vão começar também a fazer palestras com os professores (ENTREVISTADO 8).

## 6 VARIAÇÕES ENCONTRADAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNME

Este capítulo mostrará as variações percebidas durante a implementação do PNME nas Escolas Estaduais Adelaide Maciel e Deiró Eunápio Borges, levando a sua remodelagem de acordo com o contexto de cada escola. Considerando-se que a implementação de uma política pública é resultado do esforço, conhecimento e recursos empregados pelos implementadores para alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013) e que esses esforços acontecem de maneira diversificada, acabando por remodelar a política, em decorrência da discricionariedade dos implementadores (ARRETCHE, 2001) foram observadas variações em relação ao modelo previsto para o PNME.

O fato de as duas escolas estarem inseridas em diferentes regiões do município de Patos de Minas permite inferir que os implementadores nessas escolas dispõem diferentes mecanismos para colocar em prática tal programa, tal como espaço físico disponível para atividades, parceiros ligados ao trabalho com as crianças, recursos didáticos, etc.

A primeira e segunda variação observadas partiram da categoria de análise “atividades desenvolvidas nas escolas”. A primeira variação foi identificada na prevalência do pensamento que liga o Programa ao fator social com mais intensidade do que à melhoria de desempenho educacional. Nessa dimensão, ambas as escolas valorizam mais o cuidado para com o aluno do que a melhoria de seu desempenho escolar. Diante disso observa-se que na atualidade a função da escola de tempo integral ainda corrobora com o entendimento de Paro *et al.* (1988) ao falar sobre as escolas integrais que foram criadas nos anos 50 e 60. Segundo os autores elas eram uma alternativa para o cuidado do menor abandonado, oferecendo, primeiramente, assistência social e, posteriormente, educação. Também, conforme disse Anísio Teixeira (1994) a escola de tempo integral deveria fazer as vezes da casa, da família, da classe social e por fim da escola, propriamente dita.

A segunda variação é relativa à forma escolha das crianças para participar do Programa. Ambas as escolas dão preferências para as crianças com maior vulnerabilidade social enquanto as disposições normativas chamam a atenção primeiramente para aspectos relativos ao desempenho escolar. De acordo com Lima e D’ascenzi (2014), a implementação é o resultado da interação entre a estrutura normativa da política pública e as características dos espaços de execução. Dessa forma, mesmo definindo a arena onde o processo deve ocorrer, a prática acaba adaptando os objetivos da política à realidade local.

A terceira, quarta, quinta, sexta e sétima variação partiram da categoria de análise “articulação das atividades desenvolvidas no turno regular com o PNME”. A terceira está ligada

à articulação das atividades desenvolvidas entre os mediadores e os professores de Língua Portuguesa e Matemática. Nas duas escolas não há troca de informações entre esses profissionais, os mediadores procuram as informações de que necessitam diretamente no caderno dos alunos. Isso mostra um provável desinteresse dos professores do turno regular em se articular com o Programa. Nas palavras de Arretche (2001) durante todo o ciclo de uma política pública ocorre a não convergência de interesses entre os agentes envolvidos na política, resultando em diferenças entre a formulação original de um Programa e sua efetiva implementação.

A quarta variação corresponde à legislação exigir pessoal capacitado para desempenhar a função de facilitador, porém, ao mesmo tempo permitir a contratação de pessoas que não possuem formação na área. Esses profissionais, por não conhecer de fato o objetivo de determinadas oficinas acabam por prejudicar as atividades do Programa. Arretche (2001) também explica isso ao comentar que os agentes implementadores que não conhecem o programa, objetivos e regras estabelecidas, acabam elegendo outras referências para a implementação podendo ser seus próprios objetivos ou os objetivos dos stakeholders.

A quinta variação está no fato de os articuladores exercerem mais a função de gestores administrativos do que de coordenadores do trabalho pedagógico, dando maior liberdade para os mediadores e facilitares escolherem as atividades que serão realizadas considerando seu próprio planejamento e a demandas das crianças. Esse achado é o principal ponto que caracteriza essa política pública como pertencente ao modelo de implementação *bottom-up*. De acordo com Secchi (2011), nesse modelo, o formato da política pública e sua remodelagem resulta da necessidade daquele implementador que se depara com o dia-a-dia da implementação, seus problemas e necessidades. Além disso, este modelo de implementação de política pública conceituado como “modelo de interação”, conforme explicam Lima e D’acenzi (2014). Tal modelo enfatiza a interação entre os atores e a estrutura normativa do Programa. Seu impacto no campo que está sendo estudado é percebido justamente nas variações que ocorrem no Programa, conforme o contexto socioeconômico e cultural de cada escola.

A sexta variação se relaciona ao planejamento das atividades do Programa. Não havendo participação de professores, estudantes, gestores, pessoas da área administrativa, família e comunidade conforme a normativa. Deve-se destacar que esta variação ocorre de maneira independente à vontade das escolas, visto que, de maneira geral, família e comunidade não procuram participar das atividades do Programa, muito menos de seu planejamento. Nesse sentido, Arretche (2001) comenta sobre a existência de “pontos de estrangulamento alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e os objetivos inicialmente

previstos não pudessem ser alcançados”, o que leva o Programa a operar de forma contrária ao especificado em sua regulamentação.

A sétima variação é relativa à não ocorrência de encontros formais entre professores de Língua Portuguesa e Matemática mediadores e facilitadores do Programa. O objetivo desses encontros é formar mediadores e facilitadores para trabalharem com as crianças do projeto. Apesar de os encontros formais não terem sido citados, foi observado que esses profissionais, procuram manter contatos informais entre si compartilhando ideias e conhecimentos. Assim, nas palavras de Lima e D’Ascenzi (2013), a implementação também sofre influência das normas formais e informais que caracterizam a política pública.

O fato de uma escola oferecer mais atividades aos alunos em relação à outra escola não foi considerado como uma variação ao modelo previsto, visto que as duas atendem às disposições normativas, realizando o acompanhamento pedagógico em Língua Portuguesa e Matemática bem como atividades voltadas para a arte, cultura, esporte e lazer. Também não foi considerado como variação o fato de cada escola escolher os locais externos para desenvolver as atividades com as crianças. Tais achados foram considerados como adaptações necessárias à implementação da política pública. Isso é justificado por Secchi (2011) ao falar sobre a liberdade dos burocratas ao se organizar, modelando assim a implementação das políticas. Nesse sentido, Lipsky (1980) contribui explicando que essa liberdade é desejável pois são eles que conhecem as situações locais e precisam se adaptar a elas.

## 7 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA MELHORIA DO PNME NAS ESCOLAS ANALISADAS

Este capítulo sugere ações em busca da melhoria das atividades desenvolvidas no PNME nas escolas analisadas. As sugestões surgem a partir da realidade e das manifestações dos agentes envolvidos manifestas nas escolas. Deve-se destacar que este capítulo não busca padronizar o desenho dessa política pública nas escolas, mas melhorar as atividades desenvolvidas utilizando uma visão mais crítica e considerando a atuação dos diversos elementos que a circundam.

**Quadro 1** - Proposta de intervenção.

<b>VARIAÇÃO OBSERVADA</b>	<b>OBJETIVO DA INTERVENÇÃO</b>	<b>AÇÕES A SEREM REALIZADAS</b>
Prevalência do fator social em detrimento do desempenho educacional.	Valorizar as atividades voltadas para a melhoria do desempenho educacional das crianças participantes.	Intensificar as atividades de acompanhamento pedagógico e acompanhar o desempenho das crianças, verificando se houve melhoria ao longo do tempo.
Escolha das crianças que participam do Programa.	Dar oportunidade para crianças com baixo desempenho escolar, porém que não se encontram em situação de risco social, participar do projeto.	Consultar o desempenho educacional de cada criança no momento da seleção, priorizando aquelas com baixo desempenho dentro da lista de interessados.
Articulação das atividades desenvolvidas entre os mediadores e os professores do turno regular.	Integrar a atuação desses profissionais.	Promover reuniões conjuntas entre mediadores e professores do turno regular no sentido de compartilhar as atividades planejadas. A partir daí, suas atividades serão passíveis de serem articuladas.
Contratação dos facilitadores para trabalhar no Programa.	Contratar pessoas capacitadas para atuarem no Programa.	Esclarecer, no momento da contratação dos facilitadores, que para o bom desenrolar do Programa é imprescindível que realmente possuam as habilidades apontadas. Destacar suas responsabilidades após o ingresso no Programa.
Função dos articuladores.	Valorizar a função de coordenador pedagógico.	Promover reuniões entre os articuladores e mediadores/facilitadores buscando informar o PPP da escola e planejar,

		conjuntamente, a atividades que serão desenvolvidas no Programa. Deve-se destacar que o planejamento não buscará uma rigidez no projeto, mas um melhor panorama das atividades que serão realizadas no decorrer do ano.
Planejamento das atividades do Programa.	Promover a participação da comunidade escolar nas atividades de planejamento.	Divulgar, inclusive entre os pais, que as atividades de planejamento do Programa estão abertas para sugestão. Destacar a importância da participação da comunidade escolar para melhoria do Programa. Realizar o planejamento em finais de semana, facilitando, assim, a participação dos pais.
Falta de encontros formais entre os professores do turno regular e os atores que implementam o projeto nas escolas.	Formar pessoal capacitado para atuar no Programa.	Promover reuniões conjuntas entre professores do turno regular e mediadores/facilitadores, buscando trocar experiências e formar pessoal capacitado.

Fonte: elaborado pela autora.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo serão apresentadas as conclusões do estudo com base no conceito histórico de educação em tempo integral, nas diretrizes e normas orientadoras atuais e nos resultados das análises realizadas nas duas escolas selecionadas para participarem do estudo.

Na década de 1920, a ideia de educação integral esteve bastante ligada ao caráter educativo e de assistência social, de forma a promover o desenvolvimento integral do indivíduo, nas dimensões física, psicológica e social. Também fazia referência à necessidade de flexibilização da instituição escolar, tornando-a capaz de oferecer educação de qualidade, voltada para as reais necessidades do educando, respeitando e valorizando sua cultura e seu espaço social, em detrimento de um modelo tradicional que buscava prioritariamente alfabetizar a massa da população brasileira.

Atualmente, a concepção de educação integral ainda se liga à fatores relacionados com a educação e as desigualdades sociais, trazendo as mesmas alternativas para a oferta de uma educação flexível e de qualidade: aquela baseada na valorização da formação intelectual e do desenvolvimento integral a partir da dinamização da instituição escolar propriamente dita com atividades de caráter físico, artístico e social.

Ao se falar sobre flexibilização e adequação ao contexto do indivíduo, base para a discussão sobre a política pública que busca oferecer educação em tempo integral aos educandos, também é importante observar, conforme Arretche (2001), o fato de que a implementação modifica a política pública, sendo efetivamente feita pelos agentes encarregados de sua implementação. Tais agentes implementam as políticas a partir de suas próprias referências, adequando suas ações às circunstâncias locais.

Assim, neste trabalho observou-se que a política pública de educação em tempo integral implementada nas escolas analisadas se diferenciou do modelo normativo previsto, sendo identificadas diferenças e semelhantes na forma de implementação, de forma a se adequar ao contexto socioeconômico e cultural de cada escola. A implementação produziu variações referentes à participação da família e no planejamento e realização das atividades, utilização dos espaços em torno da escola, atividades direcionadas aos alunos e falta de participação da comunidade. A respeito da falta de participação da família e da comunidade observou-se que a variação não ocorre devido à intencionalidade do gestor, sendo um fator independente da sua vontade. Quanto à variação referente à realização das atividades e utilização dos espaços em torno da escola, observou-se que ocorrem devido à intencionalidade dos gestores, se

justificando na necessidade de adaptar o Programa ao contexto socioeconômico e cultura da escola e de seus alunos.

A respeito dessa intencionalidade, deve-se destacar que um modelo normativo previsto não é possível de ser implementado em totalidade por falta de recursos materiais, financeiros, de pessoas, de espaço, de interesse da sociedade. Algumas mudanças ocorrem de forma intencional do gestor como forma de adequar o projeto à realidade da escola e das crianças. Elas buscam melhorar o projeto, mesmo diante das limitações que as escolas possuem.

Foi observado que a troca de contribuições entre as escolas normalmente ocorre de maneira informal, através de grupos da mídia social. Formalmente ela acontece a cada ano, porém não há a oportunidade para todas as escolas apresentarem suas ações dentro do projeto. Em relação aos principais problemas no alcance das metas educacionais e sociais foram citadas a falta de participação da família, falta de recursos financeiros. Foi possível concluir que a Escola Adelaide Maciel é mais limitada em termos de espaço físico, por esse motivo as atividades que oferecem aos alunos do Programa são mais restritas e limitadas quando comparadas à Escola Deiró Eunápio Borges, que oferece maior variedade de atividades. Por fim, em ambas as escolas foi observada a presença marcante do fator social nas atividades do Programa em detrimento da melhoria da aprendizagem.

A partir das variáveis observadas foi realizada uma proposta de melhoria das práticas nas escolas analisadas. Além disso, este trabalho sugere a realização de pesquisas futuras que busquem verificar o reflexo do Programa sobre a aprendizagem escolar.

Deve-se destacar que a implementação do PNME nas escolas foco deste estudo atendeu ao modelo *bottom-up*, visto que há liberdade das pessoas que estão na linha de frente do Programa para se organizarem, escolhendo aquilo que melhor atende a sua realidade durante a implementação da política pública. Além disso, durante esse processo, ouve a interação de diversos atores (professores, diretores, coordenadores, alunos, parceiros), que resultou no formato de implementação utilizado em cada escola, ou seja, em cada escola, o modelo resulta do comportamento específico dessas pessoas, que compõem o nível mais baixo do processo de implementação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Edições 70 Ltda, 1977.

BECKER, P. C. C. **Do programa mais educação à educação integral: o currículo como movimento indutor**. 2015. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, 2015. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2542252](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2542252)>. Acesso em: jul. 2017.

BELO HORIZONTE. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica. Documento Orientador – Versão 3. Belo Horizonte, 2017, 77 p.

BRANCO, V. Desafios para a implantação da Educação integral: análises das experiências desenvolvidas no sul do Brasil. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 45, p. 111-123, jul./set. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.612, de 13 de abril de 2012. Declara o educador Paulo Freire Patrono da Educação Brasileira. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 abr. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112612.htm)>. Acesso em: jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 13.005 de 24 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 02fev.2015

CAVALCANTE, R. **Educação Integral: possibilidades e desafios**. 2013. 43 f. Monografia (Especialização em Educação Integral) – Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/105674/ROSANA%20CALVACANTE.pdf?sequence=1>>. Acesso em: mai. 2017.

CAVALIERE, A. M. V. Anísio Teixeira e a educação integral. **Paidéia**. Rio de Janeiro, UFRJ, v. 20, n. 46, p. 249-259, maio-ago. 2010. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/paideia/v20n46/11.pdf](http://www.scielo.br/pdf/paideia/v20n46/11.pdf)>. Acesso em: mar. 2014.

CASTRO, A.; LOPES, R. E. L. A escola de tempo integral: desafios e possibilidades. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 259-282, abr./jun. 2011.

CHAVES, M. W. Educação integral: uma proposta de inovação pedagógica na administração escolar de Anísio Teixeira no Rio de Janeiro dos anos 30. *In*: COELHO, L. M. C. C.; CAVALIERE, A. M. V. (Orgs). **Educação brasileira e(m) tempo integral**. Petrópolis, Editora Vozes, 2002.

COELHO, L. M. C. C. História (s) da educação integral. *In*: MAURICIO, L. V. (Org.). Educação integral e tempo integral. **Em Aberto**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. v. 1, n. 1, nov., 1981.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Resolução n. 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.

CUNHA, M. V. **John Dewey**: Uma filosofia para educadores em sala de aula. Petrópolis: Vozes. 2011.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Avaliação da implementação da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, n. 7, p. 41-51, jan.- jun. 2011.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DYE, T. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1984.

EBOLI, T. **Uma experiência de Educação Integral**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

ELMORE, R. F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. *In*: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Angel Porrúa, 1996. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/46233454/4-Elmore-Implementacion-Disenio-Retrospectivo>>. Acesso em: ago. 2017.

FARIA, C. A. P. Introdução. *In*: FARIA, C. A. P (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e pratica. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 36. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. 148 p.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: ago. 2017.

GUARÁ, I. M. R. É imprescindível educar integralmente. **Cadernos CENPEC**, São Paulo, ano 1, n. 2, p.15-24, 2006. Disponível em: <file:///D:/Downloads/168-256-1-SM.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LASWELL, H. **Política: quem ganha o que, quando e como**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1984.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. *In*: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 23 fev. 2014.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage, 1980.

MATHIAS, S. L. A. **O Programa Mais Educação na Diretoria de Ensino da região de Marília-SP**. 2015. 146 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/136761/000860164.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: mai. 2017

MENEZES, J. Educação em tempo integral: direito e financiamento. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 45, p. 137-152, jul/set. 2012.

Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=17681:paulo-freire-e-declarado-o-patrono-da-educacao-brasileira>>. Acesso em: ago. 2017.

Ministério da Educação. **Educação integral/educação integrada e(m) tempo integral: concepções e práticas na educação brasileira -Mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil**. Brasília: MEC/SECAD, 2009. Disponível em: <[https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/Pesquisa\\_Educacao.pdf](https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/Pesquisa_Educacao.pdf)>. Acesso em: mai. 2017.

Ministério da Educação. Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016. Institui o Programa Novo Mais Educação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 out. 2016. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=49121-port-1145-11out-pdf&category\\_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49121-port-1145-11out-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: jun. 2017.

MOLL, J. A agenda da educação integral: compromissos para sua consolidação como política pública. *In: MOLL, J. et. al. Caminhos da educação integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos*. Porto Alegre: Penso, 2012.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NUNES, C. Anísio Teixeira: a poesia da ação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 16, p. 5-18, abr. 2009.

PARO, V. H.; FERRETI, C. J.; VIANNA, C. P.; SOUZA, D. T. **Escola de tempo integral: desafio para o ensino público**. São Paulo: Cortez, 1988.

RIBEIRO, D. **O livro dos CIEPs**. Rio de Janeiro: Bloch, 1986.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011. 133 p.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16. Disponível em: <[http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf)>. Acesso em: 20.set.2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n.39, p 11-24, jul-dez. 2003.

TEIXEIRA, A. **Educação não é privilégio**. 5. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994. 252 p.

TEIXEIRA, A. **Educação para a Democracia: introdução a administração educacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. 263 p.

TEIXEIRA, A. O manifesto dos pioneiros da educação nova. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.65, n.150, maio/ago. 1984. p.407-425. Disponível em: <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/mapion.htm>>. Acesso em: jun. 2017.

WU, X.; RAMESCH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos**. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014. 160 p.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa “**VARIAÇÕES LOCAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL: ESTUDO DE CASOS EM ESCOLAS DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DO MUNICÍPIO DE PATOS DE MINAS/MG**”. Nesta pesquisa pretendemos avaliar se a implementação dessa política pública de estudo em tempo integral produz variações em relação ao modelo presente na formulação da política pública de educação integral e nas normas educacionais estaduais e se tais variações buscam maior adequação à especificidade do contexto socioeconômico e cultural. A motivação do estudo é a possibilidade de verificar como as escolas implementam essa política pública. Para esta pesquisa adotaremos a entrevista gravada com a Superintendente Regional de Ensino da SRE-Patos de Minas, as Inspetoras das duas escolas analisadas, diretoras, especialistas de educação básica, professor orientador de estudo, professor de oficinas e auxiliar de serviços de educação básica. As entrevistas abordarão os seguintes temas: diretrizes e orientações para a implementação do Programa, escolha dos macrocampos pelas escolas, participação da comunidade, parceiros, pais e alunos na definição dos macrocampos, especificidades de cada escola, dificuldades na implementação do Programa.

Sua participação consistirá em uma entrevista com a pesquisadora, cujo áudio será gravado para facilitar a análise futura dos resultados. O entrevistado será abordado individualmente em espaço reservado e não será identificado para efeito do tratamento e exposição dos dados. Será assegurado ao entrevistado o direito de desistir de participar da pesquisa ou recusar a responder qualquer questão que cause constrangimento. A pesquisa contribuirá para uma melhor visualização de como as escolas dinamizam a implementação do Programa e resultará em projeto de intervenção para a melhoria dos resultados, segundo metas e objetivos da própria equipe de implementação da política pública.

Os benefícios da pesquisa para os agentes públicos e para a comunidade é significativo, uma vez que a fase de implementação de uma política pública é o momento de redesenho e teste da adequação da proposta formuladora, assim permite a renovação e o aprimoramento das políticas públicas.

Para os pais, os benefícios de participar dessa pesquisa se relacionam à melhoria da política pública que atende a seus filhos. Para as crianças que participam do projeto, os benefícios dessa pesquisa se relacionam à melhoria do projeto a partir das atividades que são realizadas no que se refere à qualidade e diversificação destas.

Os benefícios ainda poderão ser aumentados caso o projeto de intervenção resultante dessa pesquisa decorrente de dissertação mestrado profissional for implementado. Tal projeto de intervenção buscará maior eficácia, eficiência e efetividade da política pública por meio de propostas de alteração dessa política, portando toda a comunidade envolvida no projeto terá um benefício expressivo.

Para participar deste estudo o Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pela pesquisadora. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. O(A) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pela pesquisadora responsável e a outra será fornecida ao Sr.(a). Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com a pesquisadora responsável por um período de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa, e depois desse tempo serão destruídos. A pesquisadora tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, \_\_\_\_\_, endereço \_\_\_\_\_ telefone \_\_\_\_\_, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa “**Análise da implementação do Programa Novo Mais Educação em duas escolas do município de Patos de Minas/MG**” de maneira clara e detalhada, e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

Patos de Minas, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 201\_\_.

---

Assinatura do Participante

---

Pesquisadora: Lorena Alves de Oliveira

Rua Mato Grosso, 990 – Sta Luzia – Patos de Minas – MG, CEP: 38700-212 - E-mail:  
[lorenaalvesdeoliveira@hotmail.com](mailto:lorenaalvesdeoliveira@hotmail.com) - Telefone: (34)99649-9070.

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos - Universidade Federal de Viçosa  
Edifício Arthur Bernardes, piso inferior  
Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário –  
Cep: 36570-900 Viçosa/MG  
Telefone: (31)3899-2492  
E-mail: [cep@ufv.br](mailto:cep@ufv.br)  
Site: [www.cep.ufv.br](http://www.cep.ufv.br)

APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A SUPERINTENDENTE REGIONAL DE ENSINO DA SRE- PATOS DE MINAS

Tempo de trabalho na SRE- Patos de Minas: \_\_\_\_\_

1. HISTÓRICO DO PROGRAMA NO MUNICÍPIO
2. ESCOLHA DAS ESCOLAS ONDE IMPLANTARAM PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL
3. TREINAMENTO DAS EQUIPES NA ESCOLA
4. ADAPTAÇÕES DO PROGRAMA NAS DIVERSAS ESCOLAS
5. PROBLEMAS DA POLÍTICA PÚBLICA E MELHORIAS SUGERIDAS
6. EXEMPLOS DE SUCESSO E FRACASSO
7. A PROPOSTA É OU NÃO VÁLIDA PARA REDUZIR AS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS
8. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
9. RESPONSABILIDADE DA EQUIPE
10. DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

APÊNDICE C – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O COORDENADOR DO PROGRAMA NA SRE – PATOS DE MINAS.

Tempo de trabalho na Escola: \_\_\_\_\_

1. COMO FOI IMPLANTADO O PROGRAMA NA ESCOLA
2. ADAPTAÇÃO PARA IMPLEMENTAR O PROGRAMA NA COMUNIDADE E NA ESCOLA
3. A PROPOSTA É OU NÃO VÁLIDA PARA REDUZIR AS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS
4. O QUE FOI MUDADO EM RELAÇÕES ÀS ORIENTAÇÕES DO PROGRAMA
5. PROBLEMAS DA POLÍTICA PÚBLICA E MELHORIAS SUGERIDAS
6. EXEMPLOS DE SUCESSO E FRACASSO
7. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
8. RESPONSABILIDADE DA EQUIPE
9. DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA
10. O QUE MUDA PARA OS ALUNOS EM RELAÇÃO À PROPOSTA DE EDUCAÇÃO NORMATIVA
11. PROPOSTAS PARA MUDANÇAS

APÊNDICE D - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O ARTICULADOR / PROFESSOR  
COORDENADOR DO PROJETO NA ESCOLA

Tempo de trabalho na Escola: \_\_\_\_\_

1. REALIDADE DAS CRIANÇAS DESSA ESCOLA
2. COMO E POR QUE OS MACROCAMPOS SÃO ESCOLHIDOS
3. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO PROGRAMA
4. DEMANDAS DA COMUNIDADE
5. PARTICIPAÇÃO DOS PAIS/DIÁLOGO/PLANEJAMENTO DAS ATIVIDADES DA ESCOLA
6. INTERESSE DOS PAIS EM PARTICIPAR DAS ATIVIDADES DA ESCOLA E DO PLANEJAMENTO
7. PARCEIROS DA ESCOLA
8. O PROGRAMA E A MUDANÇA NA VIDA DOS ESTUDANTES
9. ESPAÇOS QUE A ESCOLA UTILIZA
10. COMUNICAÇÃO ENTRE ESCOLAS/AÇÃO CONJUNTA
11. DIFICULDADES DA ESCOLA PARA IMPLANTAR O PROGRAMA
12. MUDANÇAS NO PROGRAMA DESDE O INÍCIO
13. QUANDO O PROGRAMA FOI IMPLANTADO E DURANTE O FUNCIONAMENTO MEDIDAS DE ADAPTAÇÃO À REALIDADE LOCAL FORAM IMPLEMENTADAS?

APÊNDICE E - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O MEDIADOR / PROFESSOR ORIENTADOR DE ESTUDOS.

Tempo de trabalho na Escola: \_\_\_\_\_

1. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS COM ALUNOS
2. RECURSOS DA ESCOLA (sala de aula, laboratório, espaços livres)
3. O PROGRAMA E A MUDANÇA NA VIDA/DESIGUALDADE DOS ESTUDANTES
4. BUSCA IMPLMENTAR MUDANÇAS PARA ADEQUAR Á REALIDADE/QUAIS
5. DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES E CRIAÇÃO DE SOLUÇÕES
6. ADAPTAÇÕES DO PROGRAMA NA ESCOLA
7. PROBLEMAS DA POLÍTICA PÚBLICA E MELHORIAS SUGERIDAS
8. EXEMPLOS DE SUCESSO E FRACASSO
9. A PROPOSTA É OU NÃO VÁLIDA PARA REDUZIR AS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS
10. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
11. RESPONSABILIDADE DA EQUIPE
12. DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES
13. EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES EM SALA DE AULA OU ESPAÇO LIVRE, COMO SE POSICIONA QUANDO HÁ DEMANDA DOS ALUNOS FORA DO PLANEJADO
14. ATIVIDADES QUE CONTRIBUÍRIAM PARA MELHORAR O PROGRAMA
15. ARTICULAÇÃO ENTRE ALUNOS DO TURNO REGULAR E OS ALUNOS DO PROGRAMA
16. ARTICULAÇÃO ENTRE ATIVIDADES REGULARES E ATIVIDADES DO PROGRAMA

## APÊNDICE F – ENTREVISTA COM O FACILITADOR / PROFESSOR DE OFICINAS.

Formação: \_\_\_\_\_

Tempo de trabalho na Escola: \_\_\_\_\_

Função exercida na Escola: \_\_\_\_\_

1. EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES EM SALA DE AULA E DEMANDAS FORA DO PLANEJADO
2. DIFICULDADE DURANTE A EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES COM ALUNOS
3. ATIVIDADES QUE PODERIAM MELHORAR O PROGRAMA. PROCURA INOVAR E INSERIR NOVAS ATIVIDADES
4. O PROGRAMA E A MUDANÇA NA VIDA/DESIGUALDADE DOS ESTUDANTES
5. BUSCA IMPLANTAR MUDANÇAS PARA ADEQUAR Á REALIDADE/QUAIS
6. DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES E CRIAÇÃO DE SOLUÇÕES
7. ADAPTAÇÕES DO PROGRAMA NA ESCOLA
8. PROBLEMAS DA POLÍTICA PÚBLICA E MELHORIAS SUGERIDAS
9. EXEMPLOS DE SUCESSO E FRACASSO
10. A PROPOSTA É OU NÃO VÁLIDA PARA REDUZIR AS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS
11. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
12. RESPONSABILIDADE DA EQUIPE
13. DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES
14. ARTICULAÇÃO ENTRE ALUNOS DO TURNO REGULAR E OS ALUNOS DO PROGRAMA
15. ARTICULAÇÃO ENTRE ATIVIDADES REGULARES E ATIVIDADES DO PROGRAMA

APÊNDICE G – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O AUXILIAR DE EDUCAÇÃO BÁSICA / SECRETÁRIO DA ESCOLA

Tempo de trabalho na Escola: \_\_\_\_\_

1. No. ALUNOS PROGRAMA
2. ATIVIDADES QUE DESENVOLVEM. COMO?
3. O PROGRAMA E A MUDANÇA NA VIDA/DESIGUALDADE DOS ESTUDANTES
4. BUSCA IMPLMENTAR MUDANÇAS PARA ADEQUAR Á REALIDADE/QUAIS
5. DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES E CRIAÇÃO DE SOLUÇÕES
6. ADAPTAÇÕES DO PROGRAMA NA ESCOLA
7. PROBLEMAS DA POLÍTICA PÚBLICA E MELHORIAS SUGERIDAS
8. EXEMPLOS DE SUCESSO E FRACASSO
9. A PROPOSTA É OU NÃO VÁLIDA PARA REDUZIR AS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS
10. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
11. RESPONSABILIDADE DA EQUIPE
12. DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES
13. EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES EM SALA DE AULA OU ESPAÇO LIVRE. COMO SE POSICIONA QUANDO HÁ DEMANDA DOS ALUNOS FORA DO PLANEJADO
14. ATIVIDADES QUE CONTRIBUÍRIAM PARA MELHORAR O PROGRAMA
15. ARTICULAÇÃO ENTRE ALUNOS DO TURNO REGULAR E OS ALUNOS DO PROGRAMA
16. ARTICULAÇÃO ENTRE ATIVIDADES REGULARES E ATIVIDADES DO PROGRAMA
17. AÇÕES E ATIVIDADES QUE DESENVOLVE
18. COMO AS PESSOAS QUE REALIZAM ATIVIDADES DE LIVRE ESCOLHA SÃO CONTRATADAS

## APÊNDICE H – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM OS PAIS

1. HÁ QUANTO TEMPO SEU (A) FILHO (A) PARTICIPA DO PROGRAMA NESSA ESCOLA?
2. QUAL É A IDADE DO SEU FILHO SEU (A) FILHO (A)?
3. QUAIS MUDANÇAS VOCÊ PODE OBSERVAR DEPOIS DA PARTICIPAÇÃO DO SEU FILHO SEU (A) FILHO (A) NO PROGRAMA?
4. QUAIS BENEFÍCIOS O PROGRAMA TROUXE PARA SEU FILHO SEU (A) FILHO (A) E PARA SUA FAMÍLIA?
5. COMO VOCÊ PARTICIPA DAS ATIVIDADES DO PROGRAMA? (INTEGRAÇÃO DA FAMÍLIA COM A ESCOLA)
6. VOCÊ JÁ FOI CHAMADO (A) PARA PARTICIPAR DO PLANEJAMENTO DAS ATIVIDADES DO PROGRAMA? CONHECE ALGUM PAI OU MÃE QUE JÁ PARTICIPOU? COMO OCORREU ESSE CHAMADO? COMO ACONTECEU ESSA PARTICIPAÇÃO? A ESCOLA ATENDEU AS SUAS SUGESTÕES E DE OUTROS PAIS?