

# **PROGRAMA BAIRRO ESCOLA/MAIS EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DE SEU PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU-RJ**

Sabrina Moehlecke

Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Brasil

sabrina.moehlecke@gmail.com

## **RESUMO**

No presente artigo, foram analisadas as estratégias de gestão do Programa Bairro Escola/Mais Educação, desenvolvido no município de Nova Iguaçu, inserido no conjunto de políticas de universalização da educação integral nas escolas. Observou-se, particularmente, seu processo de implantação e os arranjos institucionais definidos para o seu funcionamento. Como metodologia, utilizou-se a pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas, tomando como referencial teórico o conceito de *análise* de políticas públicas. Como resultados ressalta-se a identificação de dois momentos distintos na implantação do Programa: o primeiro, associado mais diretamente à proposta de *cidade educadora*; o segundo, quando se apostou na extensão do *horário integral* a todas as escolas.

Palavras-chave: políticas públicas; educação integral; gestão.

## **Introdução**

O campo das políticas públicas, muito mais do que as demais áreas do conhecimento, pela própria proximidade com os órgãos governamentais, traz o risco de “nos tornarmos aquilo que estudamos” (Lowi, 1994), subordinando a agenda de pesquisa à agenda política (cf. Arretche, 2003). Marcada por estudos setoriais de caráter interdisciplinar, tanto empírica quanto teoricamente, a área ainda carece de maior institucionalização, além da definição de um referencial comum de análise (Melo, 1999). Ao compartilhar dessas preocupações, o presente artigo tem como objetivo mais amplo dialogar com algumas dessas questões, visando contribuir para o avanço do conhecimento produzido nesse campo ainda em construção.

A base para a elaboração desse texto foi o relatório final do Projeto “Avaliação e acompanhamento do Programa Bairro Escola/Mais Educação (PBE/ME) do Município de Nova Iguaçu”, realizado por pesquisadores do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED), da Faculdade de Educação da UFRJ. Tal iniciativa teve origem em uma parceria estabelecida com o Ministério da Educação (MEC) e a Prefeitura de Nova Iguaçu-RJ, no intuito de avaliar o PBE/ME em desenvolvimento no referido município.

Ao integrar o conjunto de políticas de universalização da educação integral nas escolas, o PBE/ME foi analisado a partir de três dimensões: a) processo de implantação; b) cobertura; c) percepção dos usuários (alunos). Nesse artigo, privilegiou-se a análise das estratégias de gestão do programa, particularmente sua implantação e os arranjos institucionais definidos para o seu funcionamento, observando-se avanços e desafios decorrentes desse processo.

Enquanto referencial teórico foi utilizado o conceito de “análise de políticas públicas” para o exame dos arranjos institucionais e dos traços constitutivos da política (cf. Arretche, M. 1998). A análise de políticas públicas distingue-se, por exemplo, do que se denomina de avaliação de uma dada política pública, cuja particularidade consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa e um resultado específico. A análise de políticas públicas, por sua vez, busca reconstituir as diversas características da

organização de uma dada política, procurando “dar sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública”, de forma a apreendê-la em um todo mais coerente e compreensível (idem: p.30). Contudo, vale observar que

a ação pública é caracterizada por incoerências, ambiguidades e incertezas em todos os estágios e em todos os momentos. Qualquer política pública é em grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade. A formulação de políticas é com muita frequência marcada pelo fato de que os decisores não sabem exatamente o que eles querem, nem o resultado possível das políticas formuladas, bem como pelo fato de que as políticas adotadas são o resultado de um processo de negociação no qual o desenho original de um programa é substancialmente modificado (JOBERT; MULLER, 1987, apud Arretche, 1998: p.30).

Desse modo, a análise do “Estado em ação” procura ir além de uma leitura meramente racional e linear das políticas públicas, ressaltando os conflitos entre as racionalidades técnica e política no processo de implantação das políticas públicas e da construção dos seus sentidos e significados (cf.Souza, 2003).

Além da relevância de considerarmos os processos propriamente políticos na análise de uma determinada política, cabe ressaltar que o ponto de estrangulamento de políticas sociais não tem se dado, na maioria dos casos, em sua formulação, mas sim no processo de implantação, indicando a necessidade de maior atenção a essa etapa (cf.Melo, 1999). Nesse sentido, ao afirmar que ainda temos pouca clareza sobre como são implementadas nossas políticas públicas (2003), Souza resalta que a utilização de uma análise “top-down”, que se concentra excessivamente nos atores (decisores) que elaboram a política, vem sendo combinada com o modelo “bottom-up” de análise, que se propõe a

“a) analisar a política pública a partir da ação de seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera ‘central’; b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; c) descrever e analisar as redes de implementação.” (Souza, 2003: p.17)

Desse modo, utilizou-se como metodologia: a) pesquisa documental, por meio da análise de programas de governo, relatórios de gestão, material de divulgação do MEC e das secretarias de educação, legislação e discursos oficiais; b) entrevistas semi-estruturadas com formuladores e implementadores do Programa, procurando combinar a análise *top-down* com a análise *bottom-up*. Mais precisamente, foram utilizadas as entrevistas realizadas com o ex-secretário municipal de educação de Nova Iguaçu (SEMED-NI), Jailson de Souza e Silva; o ex-secretário adjunto da SEMED-NI e responsável pela coordenação-geral do programa na área pedagógica e por sua articulação com as escolas, Mário Pires; e a diretora de uma Escola Municipal de referência dentro do programa (S.C.M.).

O artigo traz inicialmente uma contextualização da política proposta, identificando os diferentes sentidos atribuídos à “educação integral”. Em seguida, são analisados os arranjos institucionais do programa e sua dinâmica de funcionamento, apresentando dois momentos distintos identificados na implantação do PBE/ME: o primeiro, associado à difusão do Programa Bairro Escola e articulado mais diretamente à proposta de *cidade educadora*; o segundo, quando se apostou na extensão do *horário integral* a todas as escolas do município. Por fim, são apresentados alguns dos avanços e desafios encontrados na implantação da gestão do programa, indicando a necessidade de mais estudos na área, de modo a aprofundar a análise de políticas com estruturas de gestão semelhantes.

## Os diferentes sentidos da educação integral

### *Programa Bairro-Escola*

Desenvolvido no âmbito municipal, o Programa Bairro Escola (PBE) de Nova Iguaçu teve início em março de 2006, idealizado pelo ex-prefeito da cidade e atual senador pelo Estado do Rio de Janeiro, Lindberg Farias, juntamente com a ex-primeira dama, Maria Antonia Goulart, então coordenadora-geral do Bairro Escola. De acordo com seus formuladores, o PBE é “um programa de intervenção urbana que tem a educação como ponto de partida e como ponto de chegada. O seu pressuposto é o reconhecimento de que as pessoas se educam na cidade, em suas redes sociais, nos lugares e territórios onde vivem.” (Traçado metodológico, 2009: p.3). Desse modo, compreende-se que a educação acontece não apenas na escola, mas na cidade como um todo: “ela acontece nas casas, nas ruas, nas organizações comunitárias, nos clubes, nas instituições religiosas, nas ONGs e tudo o mais.” (idem). Pode-se dizer que a principal característica que marcou o programa nesse momento inicial foi o esforço em torno da construção de territórios educativos no município, ideia ancorada no conceito e na proposta de *cidade educadora* (cf. RIBEIRO et al, 2008; TOLEDO et al, 2004; MOLL, 2003). Nesse sentido, o sistema educacional deixa de abranger apenas o ambiente escolar para incorporar uma concepção mais ampla e menos sistemática de educação, integrando-se aos processos de reestruturação dos bairros:

“a proposta de educação integral do Bairro Escola de Nova Iguaçu vai muito mais além de propor a melhoria do desempenho escolar dos estudantes, pois não se restringe às políticas de educação. No BE, a educação integral é uma proposta de melhoria de qualidade de vida de toda a população, dos estudantes inclusive, pois todas as instituições, e não só a escola, carregam potencialmente intencionalidade pedagógica em suas ações.” (PBE, 2009: p.10)

Seu foco, apesar de incluir a escola, transcende-a, incorporando tanto processos formais quanto não formais de ensino. Para além de uma política educacional, o PBE é apresentado nos documentos institucionais como uma “nova tecnologia social”, a ser construída no âmbito da família, da escola e do bairro por meio da educação, esta

tomada como eixo estruturante e transversal das demais políticas sociais, trazendo como meta final a redução das desigualdades sociais (idem, 2009).

Contudo, a materialização dessa concepção de educação integral e de objetivos tão amplos e ousados foi limitada pelas próprias configurações do município. Na prática, a opção pelo conceito de cidade educadora parece se ancorar em um diagnóstico da inviabilidade financeira de se implantar a educação integral com foco exclusivo nas escolas. No momento da criação do programa, as escolas não possuíam uma estrutura física e de pessoal mínima para absorver as demandas de uma educação integral, nos moldes dos CIEPs, no Estado do Rio de Janeiro ou dos CEUs, em São Paulo. De acordo com a avaliação de seus idealizadores,

“um programa de educação integral para ser universalizado em uma cidade como Nova Iguaçu, ou em qualquer cidade de grande porte, na qual haja um grande quantitativo de alunos, não tem como seguir o modelo tradicional de dobrar a carga horária do professor e o espaço físico escolar. (...) Se tivéssemos que duplicar o número de professores ou sua carga horária de trabalho, também não teríamos ido em frente. (...) Pensar em um projeto desse nível que acontecesse todo dentro da escola significaria pensar em algo para ser universalizado em 20 anos.” (Traçado, 2009: p.13-14).

A partir dessa visão política de seus formuladores acerca das restrições orçamentárias e de infra-estrutura do município de NI, a concepção de cidade educadora foi reformulada e adaptada, gerando o que seria o PBE. A construção pedagógica da proposta baseou-se na ampliação da jornada de estudos, com um mínimo de sete horas diárias, intercalando atividades em sala de aula e outras complementares, em instituições parceiras localizadas a uma distância de 1km da escola. Desse modo, no modelo de educação integral implantado na cidade, as atividades pedagógicas não eram realizadas exclusivamente por professores nas escolas, mas abrangiam os mais diversos atores e locais.

Nesse primeiro momento do PBE, é nítida a centralidade atribuída à educação, formal e informal, e o desejo de que o programa abranja toda uma reestruturação da cidade, nas suas mais diferentes áreas. Contudo, a materialização do conceito de cidade educadora, em um município como NI, é permeada por contradições, como reconhecem seus próprios idealizadores, seja pela limitação dos equipamentos culturais disponíveis na cidade, seja pela dificuldade de articulação entre as diversas atividades em

andamento nessa proposta de educação integral. Se o que diferencia uma cidade educativa de uma cidade educadora é a apropriação/assunção consciente de uma intencionalidade educadora, a informalidade das ações e a ausência de um acompanhamento sistemático de seus resultados torna tênue a linha divisória entre ambas no PBE.

### ***Programa Mais Educação***

Conforme informa o MEC, o Programa Mais Educação (PME), criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007, é coordenado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC), em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, em ações conjuntas com vários Ministérios. Sua operacionalização é feita por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Assim como no PBE, os objetivos do PME são extremamente amplos e, por sua vez, de difícil mensuração. Dentre eles temos: contribuir para a redução da evasão, da reprovação, da distorção idade/série; oferecer atendimento educacional especializado às crianças e adolescentes com necessidades educacionais especiais; prevenir e combater o trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de violência contra crianças e adolescentes; estimular crianças e adolescentes a manter uma interação efetiva em torno de práticas esportivas educacionais e de lazer (cf. Portaria Interministerial no. 17/2007).

Para o desenvolvimento das atividades no contra-turno das aulas, o governo federal repassa recursos para ressarcimento de monitores, materiais de consumo e material permanente que podem ser adquiridos pela própria escola. As ações devem ser oferecidas gratuitamente pelas instituições parceiras e integradas ao projeto político-pedagógico das escolas participantes. Contudo, quando de sua criação, o programa não definia o que poderia ser entendido por educação integral, nem mesmo um mínimo de horas em atividades educacionais, propondo apenas a progressiva ampliação da jornada *na* escola.

Apenas em 2010, com o decreto no. 7.083/2010, foi explicitada a concepção de educação integral que deveria orientar os parceiros do PME, abrangendo agora não apenas atividades realizadas na escola: “considera-se educação básica em tempo integral

a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total em que o aluno permanece na escola ou em atividades escolares em outros espaços educacionais.” Contudo, apesar da concepção de educação integral estar restrita à extensão do tempo “escolar”, são definidos princípios que devem orientar o conjunto das atividades, como a cultura de direitos humanos, o seu respeito à diversidade e à equidade.

### **Processo de implantação: novos arranjos institucionais**

A partir da análise dos sentidos atribuídos à educação integral e do processo de implantação da gestão do PBE/ME em NI, foi possível identificar dois momentos distintos dessa política: o primeiro, de 2006 a 2008, com a difusão do PBE articulado à proposta de *cidade educadora*; e o segundo, de 2009 a 2010, que apostou na extensão do *horário integral* a todas as escolas do município, no sentido de sua universalização. Tais mudanças também se articulam com a criação e ampliação do PME no âmbito federal e com as diferentes gestões políticas no município, ainda que o prefeito tenha sido reeleito para o segundo mandato (2009-2012), permanecendo no cargo até abril de 2010.

#### ***Primeiro momento: o Bairro Escola na cidade educadora (2006-2008)***

O processo de formulação do PBE tem como atores centrais o Prefeito e a Primeira-Dama, que continuam à frente do programa em sua implantação enquanto projeto piloto no primeiro ano de vigência. Na primeira fase do programa, marcada pelo que se pode denominar de “centralização decisória”, as escolas foram escolhidas previamente pela Coordenação-geral e convocadas a se engajarem no PBE.

Em termos de sua abrangência, o programa teve início em março de 2006, em Tinguá, região que apresentava o pior desempenho no desenvolvimento econômico-social em Nova Iguaçu (IDH). Em meados de 2007, o programa já estava implantado em 31 escolas de 20 bairros distintos, contando com um total de 25 mil alunos (cf. Bairro Escola passo a passo, 2007). Segundo documento divulgado pela própria SEMED-NI, em agosto de 2007 o número de alunos já era de 42 mil, envolvendo também 290 mil moradores, 360 voluntários, 420 estagiários, 300 parceiros e 3 mil bolsistas de programas federais e estaduais (cf. Traçado, 2009). A meta estabelecida pela

secretaria para o final de 2007 era envolver todas as 100 escolas urbanas do município no programa.

Contudo, apesar da formulação centralizada do programa, o desenho de sua estrutura de funcionamento trouxe como marcas a ênfase na *intersetorialidade*, na *gestão democrática* e na *parceria público-privado*. O programa se propôs a agregar, por exemplo, programas e projetos federais, estaduais e municipais e a trabalhar com um modelo de cogestão das ações por meio da articulação de diversas Secretarias Municipais. Tal desenho se traduziu na definição de quatro instâncias de gestão: (a) Coordenação-geral; (b) Comitê Gestor; (c) Comitê Executivo; (d) Gestão na escola.

A Coordenação-geral do PBE foi criada como um espaço de integração horizontal entre as secretarias cogestoras, com status de secretaria municipal ligada diretamente ao gabinete do prefeito (cf. PBE, 2010). Sobre suas funções, ressalta-se que “à Coordenação Geral do Bairro-Escola não coube a execução de nenhuma das ações, mas a articulação e integração das ações educativas executadas e/ou coordenadas pelas Secretarias Municipais” (cf. Traçado, 2009).

Para apoiar tal atividade, foi criado o Comitê Gestor, composto pela Coordenação-geral e pelas Secretarias Municipais de Educação, de Cultura, de Esporte e Lazer, de Meio Ambiente, de Saúde, de Assistência Social e Prevenção à Violência e Coordenadoria de Ciência e Tecnologia. Seu objetivo era “funcionar como o espaço de partilha de proposições conceituais, de articulação das políticas localizadas, de monitoramento e de avaliação do processo de desenvolvimento do Bairro-Escola” (idem). Já o Comitê Executivo foi formado pela Coordenação-geral e pelas Secretarias de Educação, de Cultura e de Esporte e Lazer, responsáveis mais diretamente pela execução e acompanhamento das ações do programa no município.

Um conceito que marca essa dinâmica de funcionamento do programa, recorrentemente reforçado nos documentos oficiais e no discurso de seus formuladores, é o da *intersetorialidade*. Esse modelo de gestão traz como objetivo integrar a administração pública tanto horizontal quanto verticalmente, reunindo secretarias e programas nas esferas municipal, estadual e federal. Ou seja, além das diversas secretarias municipais participantes, um dos grandes desafios do Bairro Escola é a articulação intersetorial de vários programas governamentais, em suas várias instâncias, tornando o PBE uma grande rede de programas. Tal aspecto representa uma inovação

no sentido de potencializar e concentrar ações que em geral chegam ao município de forma desarticulada. Por outro lado, essa perspectiva de gestão também representa um desafio no sentido de superar justamente o caráter errático e fragmentado das políticas governamentais, pois tais programas possuem tempos, formatos, objetivos e dinâmicas de funcionamento distintos e independentes. Em documento interno elaborado pela Coordenação-geral do programa em 2009, como parte de um balanço da experiência até aquele momento, reconheceu-se que a intersetorialidade não é um processo espontâneo e exige profundas mudanças na gestão do conjunto das políticas públicas. (cf.PBE, 2009: 11).

A *gestão democrática* também aparece como um importante princípio de gestão do PBE, especialmente a opção pela cogestão por meio dos conselhos do Bairro Escola criados em cada bairro. O discurso de uma ampla participação está presente em vários documentos produzidos pela Coordenação-geral (cf.Traçado, 2009: 4) Contudo, o início da implantação do programa nas escolas não foi algo consensual nos bairros e escolas, mas sim uma proposta planejada no âmbito da Prefeitura de NI e que chegou às escolas de cima para baixo, às vezes sem que elas tivessem tempo para se adequar à nova dinâmica. Por outro lado, nesse ambiente de contradições que marcam a prática da gestão democrática, não podemos deixar de mencionar o estímulo, por parte da prefeitura, para a construção de espaços democráticos no âmbito mais local do programa, como os Conselhos Escolares e as eleições para diretores de escolas.

Já as *parcerias* foram a estratégia encontrada pela Prefeitura de NI para criar um programa de educação integral sem necessariamente ter que expandir a rede, a infraestrutura das escolas e os recursos destinados pelo município à educação. No início do programa, em 2006, a Secretaria de Participação Popular foi a responsável por realizar um levantamento dos “equipamentos públicos, privados e comunitários existentes em cada bairro, bem como traçar a rede de potenciais parcerias” (idem: 41). Conforme afirmou a coordenadora-geral, “para nós não há mais distinção entre o público, o privado e o comunitário. Existe o bairro e seu nível de engajamento no desenvolvimento local” (idem: 41). Tal desenho do programa trouxe grande nível de informalidade às parcerias, com colaboradores muito inusitados, como “um barbeiro que tem uma biblioteca e empresta livros para os alunos, e uma senhora que ofereceu a

piscina da sua própria casa para que as crianças do bairro pudessem ter aula de natação” (idem: 42).

Em termos da dinâmica de funcionamento do PBE, é importante observar, ainda, que o amplo conjunto de setores, atores e projetos envolvidos no programa em nível municipal também se reproduz no âmbito local da escola, o que exige da direção uma gestão razoavelmente complexa, não apenas em termos de administração de pessoal, mas também de uso dos recursos financeiros dos projetos e adequação de suas exigências, objetivos e formatos ao projeto pedagógico e político da escola. Do que foi possível observar em nossas entrevistas com os diretores das escolas, não houve um trabalho específico na primeira fase do programa no sentido de auxiliá-los na gestão do programa no âmbito local. Isso só começou a ser realizado a partir de 2008, com a articulação do PBE ao PME e posteriormente com a transferência da coordenação do programa à SEMED, que ganha um novo secretário.

### **Segundo momento: universalização do horário integral (2009-2010)**

Em 2009, com o início do segundo mandato no município de NI, o então prefeito Lindberg Farias começa sua gestão com uma equipe renovada, especialmente no caso da SEMED e com a proposta de um novo desenho para o PBE. As principais mudanças realizadas no programa envolvem a transferência de sua coordenação-geral para a SEMED, a articulação com o PME e a meta de universalização da educação integral no município.

Dentre as mudanças realizadas, ressalta-se a alteração na gestão do programa, o que lhe garantiu uma maior institucionalização e também respondeu a algumas das dificuldades encontradas no primeiro momento do programa, especialmente no que se refere a uma participação mais ativa da SEMED e dos profissionais da educação no programa, além de maior ênfase ao caráter educacional das oficinas e sua articulação com as atividades regulares da escola.

Jailson de Souza e Silva assumiu o cargo de novo secretário municipal de educação ao final de 2008 e iniciou sua gestão em 2009 com a intenção de fortalecer essa nova arquitetura do programa, estreitando o contato com as escolas na condição de interlocutores privilegiados. Introduziu a prática de reuniões mensais entre o secretário da educação e os diretores das escolas e criou a figura do coordenador de aprendizagem

e do coordenador do projeto político-pedagógico, no intuito de garantir maior organicidade entre os diversos projetos desenvolvidos nas escolas e a articulação entre as ações do turno e contra-turno da escola. A escola, nesse momento, fortaleceu-se enquanto núcleo central do programa e não mais como um dentre tantos outros espaços educativos existentes na cidade.

A articulação do PBE com o PME também parece ter contribuído para o novo sentido que foi sendo atribuído à educação integral no município, onde perdeu força a ideia de reconfiguração urbana associada ao conceito de cidade educadora, cedendo-se lugar à proposta de universalização da educação em tempo integral, com maior ênfase ao caráter escolar das ações educativas.

De acordo com o depoimento de Jailson S. Silva, a transferência da Coordenação-geral do PBE para a SEMED e sua articulação com o PME foram centrais para o sucesso do trabalho de ampliação da educação integral nas escolas, principalmente pelo maior apoio que passou a receber da equipe escolar. Em termos de sua cobertura, em fevereiro de 2009 participavam do PBE 58 escolas e 350 parceiros espalhados por 30 bairros da cidade. Com a associação ao PME, em agosto do mesmo ano foi estabelecido o decreto no.8.345, que universalizou a oferta da jornada integral em todas as escolas do município, nas áreas urbanas (cf. PBE, 2009).

Por fim, com a associação dos dois programas, Bairro Escola e Mais Educação, criou-se a sistemática de editais anuais (termos de cooperação) para a seleção de parceiros e estabeleceu-se um convênio da prefeitura com a ONG ATA, que a partir de então ficou responsável pela formalização dessas parcerias e pela gestão financeira dos recursos que eram destinados às instituições parceiras.

Para compreender melhor a dinâmica da gestão do programa nesse segundo período e avaliar seus avanços e desafios, são analisados a seguir a percepção de formuladores e implementadores do PBE/ME, a partir da combinação da análise *top-down* com a *bottom-up*, por meio dos discursos do então secretário de educação (J.S.S.), do secretário-adjunto na área pedagógica (M.P.) e da diretora de escola (S.C.M.).

### **A percepção de gestores do Programa BE/ME**

Um primeiro aspecto recorrente na fala de todos os entrevistados foi a dificuldade de adesão ao programa, seja por parte da direção e professores, seja das famílias:

“Esse programa foi pensado pela gestão, foi formulado pela gestão, não vem, não é um clamor das bases. É um programa que veio do gabinete, da prefeitura e que se ramificou, foi para a escola. Então, tem todo um processo de convencimento. (...) As famílias têm processos de reprodução completamente distintos, então tem família que não valoriza nem a formação regular formal, que dirá um turno complementar. (...) Acho que esse é um dos grandes desafios da cidade. (M.P.)”

Ao lembrar como o programa chegou às escolas, a diretora entrevistada nos fornece indícios das possíveis causas da resistência de algumas escolas e docentes. De acordo com seu depoimento, em agosto de 2008 sua escola foi comunicada de que faria parte do PBE e que as atividades deveriam se iniciar no mês seguinte, em pleno andamento do ano letivo. Nesse primeiro momento, não havia coordenador de aprendizagem ou outra pessoa responsável diretamente pela articulação das ações, a não ser a diretora, que assumiu inclusive a procura por parceiros locais. Com relação aos professores, a diretora mencionou a dificuldade destes aceitarem as oficinas oferecidas por estagiários, especialmente as de reforço escolar, entendidas como uma sobreposição ao seu trabalho. Sobre a adesão das famílias, além do que já foi mencionado, havia a preocupação com a logística de deslocamento dos alunos, pois muitos tinham de voltar às suas casas e depois retornar à escola no contra-turno. Isso exigia, especialmente para as crianças menores, uma gestão familiar que implicava na disponibilidade de alguém para levar e buscar as crianças em horários e locais diferenciados durante a semana.

Outra dimensão identificada consensualmente como desafio na implantação do programa foi a questão da infra-estrutura. Reformas básicas nas escolas como consertos da rede elétrica, troca de caixas d'água, construção de quadras, se caracterizaram como problemas de difícil administração pela SEMED, cabendo muitas vezes à direção das escolas encontrar uma solução. Além disso, o PME financia os monitores e alguns kits para oficinas, mas o horário integral implica em mais merenda, mais professores, aumento no consumo de energia, entre outros gastos não cobertos pelo programa. Há uma consciência desse tipo de problema por parte da SEMED, mas o seu enfrentamento

transcende a própria Secretaria, já que esta não possui orçamento próprio nem autonomia sobre os gastos na área (cf. J.S.S.).

Tanto a cidade apresentava limitações em relação aos equipamentos físicos que poderiam ser disponibilizados para as atividades no contraturno quanto as próprias escolas careciam de locais específicos para a realização das atividades propostas. Observou-se que as escolas estavam estruturadas, em geral, para atender dois turnos regulares, o que implicava na dificuldade de permanência dos alunos nos respectivos contraturnos. Esse ponto traz à tona a questão dos investimentos financeiros no programa e demanda uma análise das suas reais possibilidades de universalização diante da infraestrutura existente atualmente na cidade.

Apesar das dificuldades financeiras e administrativas do programa para investir na melhoria da infra-estrutura das escolas, quando nos focamos na implementação do programa no âmbito da escola, percebemos que as estratégias locais criadas pela diretora transformaram uma escola extremamente precária em termos de equipamentos físicos em uma escola modelo, ainda que mantidas certas limitações em termos de sua autonomia financeira. De acordo com S.C.M., a escola recebeu inicialmente R\$ 20 mil para operacionalizar o programa, quantia usada na montagem do laboratório de ciências, cobertura e marcação da quadra de esportes, pintura da escola e aquisição de material esportivo. Em 2010, a escola já dispunha de R\$ 137 mil para executar 10 meses de programa e continuar as melhorias na escola. Sua percepção do programa, nesse aspecto, contrasta com a dos gestores/atores centrais. É interessante observar, por meio desse exemplo, como a análise *bottom-up* nos permitiu vislumbrar uma realidade muito mais complexa do que a que teríamos se tivéssemos nos restringido apenas à tradicional análise *top-down*.

Outro exemplo da importância de articulação dessas duas perspectivas de análise (*top-down e bottom-up*) foi a questão relativa à avaliação e ao acompanhamento do PBE-ME. O interesse em criar um sistema de avaliação do programa foi um ponto muito enfatizado pelo ex-secretário de educação e por seu secretário adjunto, nesse segundo momento do programa, especialmente para obter informações mais precisas sobre seu real funcionamento. Contudo, isso não foi levado à frente, diante de outras prioridades e dificuldades que surgiram na gestão do programa (cf.M.P.). Até o encerramento desta pesquisa não havia, por exemplo, uma dimensão de qual era a frequência real dos alunos às oficinas realizadas no contraturno. A SEMED supunha

que *todos* os inscritos participassem das atividades, mas não havia um controle regular dessa frequência.

Contudo, algumas escolas, por sua própria iniciativa, criaram instrumentos de acompanhamento do programa e de controle da frequência dos alunos. De acordo com a diretora S.C.M., em sua escola, dos alunos entre o 6º. e o 9º. ano do ensino fundamental, apenas 30% aderiram às oficinas e eram assíduos em 2010. Se nessa escola, considerada como modelo pela própria SEMED, temos uma frequência tão baixa, qual será a realidade das demais escolas, que nem ao menos realizam esse tipo de acompanhamento? Por fim, vale realçar que, apesar de algumas confluências, não deixa de ser surpreendente o quão distintas são as realidades do PBE/ME segundo a percepção dos gestores da SEMED e dos implementadores nas escolas, reforçando novamente a necessidade de uma análise da política que integre essas diferentes dimensões da gestão.

### ***Velhos e novos desafios***

Ao longo dos cinco anos de existência, foi possível perceber que não houve um acompanhamento sistemático do PBE/ME, apesar de identificarmos uma preocupação em avaliar os resultados das ações realizadas, propondo novos rumos a partir do diagnóstico obtido em cada momento de balanço. Por outro lado, cabe realçar que ainda não faz parte da lógica da formulação e da implantação de políticas públicas no Brasil, seja no campo da educação ou em outros, a definição de estratégias de acompanhamento e avaliação. Os diferentes sentidos e desenhos institucionais atribuídos ao programa, que trouxeram concepções e modelos de educação integral razoavelmente distintos, explicitam o caráter errático dessa política no âmbito do município de NI e as forças centrífugas que operam no interior da máquina estatal.

A descontinuidade da política em nível municipal também é um fator que pode ter contribuído para a inexistência de um acompanhamento e avaliação regulares do programa. No caso da Secretaria de Educação, tivemos três secretários distintos em cinco anos de vigência do programa. Se comparado a outros municípios, esse não é um número alto, mas já traz uma série de entraves ao andamento dos trabalhos, seja pela ausência de informações e documentos que se perdem nessa transição, seja pela troca nas equipes ou mesmo pela ineficiência da burocracia, que nas diferentes trocas levou mais de três meses para nomear os novos secretários.

Outro desafio a considerar em um programa de educação integral com o formato assumido pelo PBE/ME em NI, que articula diferentes programas em âmbito federal, estadual e municipal, é a própria descontinuidade desses programas, seja pelo constante atraso no envio das verbas, por sua duração limitada ou mesmo pela dificuldade em dialogar com gestores de diferentes áreas e instâncias administrativas. A solução encontrada para superar tais problemas, especialmente no segundo momento do programa, foi investir no seu fortalecimento local e, particularmente, na figura dos diretores de escola. Apesar de serem eleitos, os casos de maior sucesso no programa eram justamente aqueles em que os diretores estavam há mais tempo no cargo, garantindo, dessa forma, a continuidade do programa apesar das rupturas e rotatividades existentes nas demais instâncias. Tal exemplo também reforça a importância da combinação de análises *top-down* com *bottom-up*, não só para que possamos ter uma visão mais precisa e completa de uma determinada política, mas também para a contribuição na definição de soluções eficazes dos problemas identificados em seu processo de implantação.

## Referências

ARRETCHE, Martha.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICCO, E. (org.) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais. 1998. p.29-40.

\_\_\_\_\_. Dossiê Agenda de pesquisa em políticas públicas. *RBCS*, vol.18, no.15, 2003.

LOWI, T. O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos. *Bib*, 38: 3-14, 1994.

MELO, M.A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): ciência política*. SP/Brasília, 1999.

MOLL, J. *Reinventar a escola dialogando com a comunidade e com a cidade: novos itinerários educativos*. Pátio - Revista Pedagógica, Porto Alegre, v. 1, p. 58-61, 2003.

RIBEIRO, L.C.Q et al.(orgs.) *A cidade contra a escola*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Faperj/IPPES, 2008.

SOUZA, C. “Estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *RBCS*, vol.18, no.15, 2003.

TOLEDO, L. et al. (orgs) *Cidade educadora: a experiência de Porto Alegre*. SP: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2004.

## Documentos

Programa Bairro Escola de Nova Iguaçu. Documento interno elaborado pela Coordenação-Geral do Programa em Nova Iguaçu, janeiro de 2009.

Bairro Escola passo a passo: 2007. Várias instituições.

Site do município de Nova Iguaçu - Bairro Escola ([www.novaiguaçu.com.br](http://www.novaiguaçu.com.br)) – 2009; 2010.

Traçado metodológico do Bairro Escola – Comitê Gestor, 2009.

Documento Mais Educação. SECAD/ MEC. 2009.

Programa Bairro Escola. Prefeitura de Nova Iguaçu. Versão Global, 2010.