

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

DIEGO PETYK DE SOUSA

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A VISÃO DOS AGENTES
IMPLEMENTADORES DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO E OS
FATORES DE INFLUÊNCIA NA SUA ATUAÇÃO COM AS ATIVIDADES
ESPORTIVAS**

**PONTA GROSSA
2022**

DIEGO PETYK DE SOUSA

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A VISÃO DOS AGENTES
IMPLEMENTADORES DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO E OS
FATORES DE INFLUÊNCIA NA SUA ATUAÇÃO COM AS ATIVIDADES
ESPORTIVAS**

Tese apresentada para obtenção do título de doutor em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa na área de concentração de Cidadania e Políticas Públicas.

Orientador: Dr. Alfredo Cesar Antunes
Coorientador: Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva

**PONTA GROSSA
2022**

S725 Sousa, Diego Petyk de

 Implementação de políticas públicas: a visão dos agentes implementadores do Programa Novo Mais Educação e os fatores de influência na sua atuação com as atividades esportivas / Diego Petyk de Sousa. Ponta Grossa, 2022.

 153 f.

 Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

 Orientador: Prof. Dr. Alfredo Cesar Antunes.

 Coorientadora: Profa. Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva.

 1. Implementação. 2. Burocratas - nível de rua. 3. Burocratas - médio escalão. 4. Escolas - tempo integral. 5. Esporte. I. Antunes, Alfredo Cesar. II. Silva, Lenir Aparecida Mainardes da. III. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. IV.T.

CDD: 320.6

TERMO DE APROVAÇÃO

DIEGO PETYK DE SOUSA

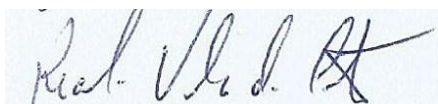
“Implementação de políticas públicas: a visão dos agentes implementadores do Programa Novo Mais Educação e os fatores de influência na sua atuação com as atividades esportivas”

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor(a) no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

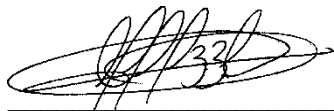
Assinatura pelos Membros da Banca:



Prof. Dr. Alfredo Cesar Antunes – UEPG-PR – Presidente



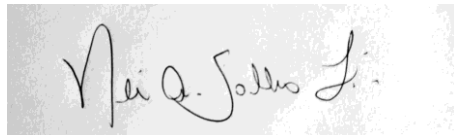
Prof. Dr. Ricardo Vieiralves de Castro – UERJ-RJ – Membro Externo



Prof. Dr. Fernando Marinho Mezzadri – UFPR-PR – Membro Externo



Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior - UEPG-PR – Membro Interno



Prof. Dr. Nei Alberto Salles Filho - UEPG-PR – Membro Interno

Prof. Dr. Juliano de Souza – UEM-PR – Suplente Externo

Prof. Dr. Gonçalo Cassins Moreira do Carmo – UEPG-PR – Suplente Interno

Ponta Grossa, 28 de abril de 2022.

AGRADECIMENTOS

À minha família, em especial aos meus pais, João Maria e Otília por todos os esforços dedicados e a oportunidade de conseguir estudar. Obrigado por todo o apoio!

Ao meu irmão Thiago, burocrata de nível de rua da segurança pública, por possibilitar discussões sobre os desafios de atuação diretamente com o público.

À minha companheira Beatriz, por sempre me escutar e auxiliar ao longo desse processo. Obrigado por todo o apoio!

Ao meu orientador prof. Dr. Alfredo Cesar Antunes por aceitar a continuidade do processo de orientação no doutorado, além do respeito e liberdade no desenvolvimento dessa pesquisa. Obrigado por todo o apoio!

Aos professores Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira, Dr. Fernando Marinho Mezzadri, Dr. Gonçalo Cassins Moreira do Carmo, Dr. Juliano de Souza, Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva, Dr. Nei Alberto Salles Filho e Dr. Ricardo Vieir Alves de Castro, por aceitarem participar da banca e as suas sugestões ao longo do processo. Obrigado!

Aos amigos e amigas Alysson, Bruna, Edilson, Érica, Fabiana, Guilherme, Karol, Luana, Marcela, Natasha, Paulo, Taciana, Vanessa e Wendell, por ter me auxiliado de alguma forma na construção desse trabalho. Obrigado por todo o apoio!

Aos amigos do CAEF por sempre compartilhar e debater sobre os usos de atividades esportivas e as escolas em tempo integral.

À Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa pela a viabilização do trabalho de campo nas escolas municipais.

Aos articuladores e pesquisadores que colaboraram fornecendo as suas respostas.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas pela receptividade ao longo dos últimos 10 anos.

À Universidade Estadual de Ponta Grossa pela oportunidade de continuar a minha formação e, atualmente, ter a oportunidade de ser docente no departamento de Educação Física.

RESUMO

Considerando os estudos sobre a implementação de política pública, especialmente a tendência analítica *bottom-up*, destacamos os estudos sobre os agentes implementadores: os burocratas de nível de rua e os burocratas de médio escalão. Assim, constatamos a lacuna de estudos sobre os agentes implementadores em contextos do uso de atividades de esporte e lazer para a ampliação do tempo de permanência de crianças e adolescentes nas escolas. Com esse trabalho objetivamos identificar os elementos de influência da atuação dos agentes implementadores do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná. Para tanto, utilizamos a abordagem de pesquisa do estudo de caso, triangulando as estratégias de coletas de dados bibliográficos, documentais e questionários com os agentes implementadores. Para a análise de dados dos questionários, recorreremos ao software *Iramuteq* e às suas ferramentas de análise de classificação hierárquica descendente e nuvem de palavras. Desse modo, identificamos nos discursos dos agentes implementadores a presença dos fatores individuais, institucionais e relacionados. Porém, nos discursos dos facilitadores foi possível identificar a centralidade da influência dos fatores institucionais, especialmente o elemento de infraestrutura, e a ausência de fatores individuais e relacionais. Isso nos permite concluir que, diferentemente dos estudos dos agentes implementadores, em que é possível perceber a presença dos três fatores citados, no caso do estudo dos agentes implementadores de atividades esportivas existe a primazia da influência do fator institucional, principalmente do elemento de infraestrutura atuando no cotidiano de implementação.

Palavras-chave: Implementação. Burocratas de Nível de Rua. Burocratas de Médio Escalão. Escolas de Tempo Integral. Esporte.

ABSTRACT

Considering the studies on the public policies implementation, particularly the bottom-up analytical tendency, we highlight the researches on their implementing agents, namely, street-level bureaucracy and middle-level bureaucracy. Thus, we found a gap of works on implementing agents in contexts of the use of sports and leisure activities to increase the length of permanence of children and adolescents in schools. With this work, we sought to identify the elements of influence on the performance of the implementing agents of sport and leisure in the Novo Mais Educação Program in Ponta Grossa - Paraná. To this purpose, we used the case study research approach, triangulating the collection of bibliographic data, collection of documentary data and questionnaires with the implementing agents. For the analysis of the questionnaires, we used the Iramuteq software and its descending hierarchical classification and word cloud tools. Thus, we identified in the implementing agent's speeches the presence of individual, institutional and relational factors. However, in the facilitator's speeches, it was possible to identify the centrality of the institutional factor's influence, especially the infrastructure element, and the absence of individual and relational factors. This allows us to conclude that, unlike the studies of implementing agents, in which it is possible to perceive the presence of the three factors mentioned, in the study of implementing agents that sports activities, there is a primacy of the institutional factor's influence, especially the infrastructure element acting in the day-to-day implementation.

Keywords: implementation. Street-Level Bureaucracy. Mid-Level Bureaucracy. Full-time Schools. Sport.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 PERCURSO METODOLÓGICO	14
3 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS AGENTES IMPLEMENTADORES	18
3.1 O CONTEXTO E DEFINIÇÕES DA ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
3.2 A IMPLEMENTAÇÃO E SEUS AGENTES IMPLEMENTADORES.....	23
3.3 ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA..	25
3.4 ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE OS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO.....	30
3.5 OS AGENTES IMPLEMENTADORES NA LITERATURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	33
4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO	52
4.1 AUMENTO DO TEMPO DE PERMANÊNCIA E O PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO	52
4.2 ELEMENTOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO: O DESENHO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO	56
4.3 OS AGENTES IMPLEMENTADORES DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO	59
4.4 O ESPORTE E LAZER NO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO.....	63
4.5 O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA – PARANÁ.....	68
4.6 A EXTINÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE AMPLIAÇÃO DO TEMPO DE PERMANÊNCIA NA ESCOLA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	75
5 OS ELEMENTOS DE INFLUÊNCIA PARA OS ARTICULADORES DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO	81
6 OS ELEMENTOS DE INFLUÊNCIA PARA OS FACILITADORES DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO	93

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS.....	109
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE COLETA DE DADOS COM OS ARTICULADORES.....	124
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO DE COLETA DE DADOS COM OS FACILITADORES	137
ANEXO A – AUTORIZAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	147
ANEXO B – PLATAFORMA BRASIL	149

1 INTRODUÇÃO

O objeto de estudo em Políticas Públicas de Esporte e Lazer (PPEL) no Brasil é recente, comparado com a produção científica internacional sobre a temática (MENICUCCI, 2008; MEZZADRI; SILVA, 2014). Essa peculiaridade no caso brasileiro pode ser creditada a duas ocasiões. Primeiramente, a ascensão do esporte ao status institucional na Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88). A segunda está na criação do Ministério do Esporte (ME) no ano de 2003.

Logo, esses acontecimentos contribuíram para viabilizar o fomento e a execução de ações visando implementar programas/projetos via descentralização de recursos federais para ações dos governos estaduais e municipais - contemplando as suas necessidades locais em relação ao esporte e lazer, ou ainda via transferência de responsabilidade de execução para parceiros do terceiro setor (STAREPRAVO, 2011; MATIAS et al., 2014; MEZZADRI; SILVA, 2014; SILVA; ROMERA; BORGES, 2014).

Os estudos de Starepravo (2011), Starepravo e Marchi Junior (2015; 2016) com base na orientação teórica de Pierre Bourdieu, evidenciaram que após o período de promulgação da CRF/88 surge um espaço social denominado de subcampo científico/acadêmico de políticas públicas de esporte e lazer no Brasil (SCAPPEL), que começou a ganhar forma e potencializou a sua estruturação no campo científico/acadêmico depois da criação do ME.

Portanto, esses dois acontecimentos foram responsáveis para a proliferação de estudos sobre PPEL no Brasil. Porém, apesar do crescimento quantitativo da produção do conhecimento, ainda foi verificada certa fragilidade em obtenção de um diálogo consistente com a literatura e os procedimentos metodológicos da área de Ciência Política sobre a temática de Políticas Públicas (PP).

Dessa forma, pensamos primeiramente em contribuir dialogando com a literatura da área de Políticas Públicas, especialmente sob lentes teóricas de estudos sobre o processo de implementação. O foco do presente trabalho é a fase de implementação. Essa fase é o momento de execução de diretrizes elaboradas anteriormente para a resolução do problema público alvo da Política Pública (FREY, 2000; SOUZA, 2006; FARIA, 2012; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2014, 2017). Já para O'Toole Júnior (1995; 2000; 2003) a fase de implementação

é aquela em que regras e rotinas, são convertidas em ações pelos atores, para lidarem com o problema objeto da política pública.

Para uma análise do processo de implementação são componentes básicos: as pessoas e organizações, com interesses, competências e comportamentos variados. Destacando as relações existentes entre pessoas, as instituições, recursos financeiros e materiais. Essa análise ainda pode tomar duas formas distintas. A primeira delas pode assumir a forma de uma pesquisa sobre a implementação (*implementation research*), que tem como foco o processo em si, ressaltando os seus componentes e as suas relações. Esse tipo de análise tem um objetivo mais descritivo. O segundo exemplo, é uma pesquisa avaliativa (*evaluation research*) do processo de implementação que está centrada em entender as causas de falhas ou de acertos (SECCHI, 2014).

O estudo de Sabatier (1986) contribuiu para os estudos sobre a implementação de Políticas Públicas, destacando duas tendências analíticas: *top-down* e *bottom-up*. Elas acabaram sendo referências para a distinção de estratégias utilizadas pelos *policymakers* (*fazedores de políticas*) na implementação de uma determinada Política Pública.

O modelo *top-down* (de cima para baixo) é caracterizado pela separação entre o momento de tomada de decisão e o da implementação, separando os *policymakers* e os agentes implementadores. Este modelo analítico centra a sua atenção aos documentos que formalizam os detalhes de um Política Pública, para posteriormente verificar em campo as falhas de implementação.

O modelo *bottom-up* (de baixo para cima) é caracterizado pela maior liberdade dos implementadores e das redes de atores em auto-organizar a implementação. Esse modelo entende que a Política Pública é modificável por aqueles que a fazem no cotidiano, devido às necessidades locais onde são executadas. Assim, existe maior discricionariedade por parte dos gestores e os implementadores. Esta perspectiva parte de dados empíricos de como a Políticas Públicas vem sendo aplicadas na prática.

Sobre os agentes implementadores de Política Públicas dentro da perspectiva *bottom-up*, o termo cunhado por Lipsky (1980) *street-level bureaucracy* (burocratas de nível de rua/linha de frente) parece ser o mais adequado quando relacionado aos profissionais que trabalham diretamente em contato com os usuários de uma Política Pública (LOTTA, 2010; OLIVEIRA, 2012; TUMMERS;

BEKKERS, 2014; FERREIRA; MADEIROS, 2016; LIMA; D'ASCENZI, 2017; BONELLI et al., 2019). Já o termo *mid-level bureaucracy* (burocratas de médio escalão) é utilizado para agentes implementadores que exercem funções de gerência e coordenação em um contexto de implementação (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018).

Os estudos sobre os agentes implementadores (burocratas de nível de rua e burocratas de médio escalão) no Brasil são recentes, iniciaram na década de 2010. Ao longo desses anos, podemos identificar as seguintes temáticas estudadas: Administração Pública (OLIVEIRA; FONTES FILHO, 2017; CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018; HOYLER; CAMPOS, 2019), Assistência Social (LOTTA; PEREIRA; BICHIR, 2018; SÁTYRO; CUNHA, 2019), Educação (COSTA FILHO; COSTA; COSTA, 2017; COSTA FILHO; COSTA; COSTA, 2018; MOTA, 2018; CAMARGO; CARVALHO, 2019), Saúde (LEAL; FIGUEIREDO; SILVA, 2012; LOTTA, 2014; MENDES; AGUIAR, 2017; LIMA; D'ASCENZI, 2017; LOTTA, 2018) e Segurança Pública (OLIVEIRA, 2012; MARTINS; DIAS, 2018).

Portanto, os estudos sobre os agentes implementadores à luz das teorizações dos burocratas de médio escalão e burocratas de nível de rua, seja em estudos isolados ou combinados, ainda merece atenção por parte dos pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento. Dessa forma, buscamos contribuir na conexão entre os estudos dos agentes implementadores em contextos do uso de atividades esportivas e de lazer como ferramenta de ampliação do tempo de permanência de crianças e adolescentes nas escolas. Para tanto, elegemos como objeto concreto de investigação o Programa Novo Mais Educação (PNME)

A temática de ampliação do tempo de permanência dos alunos nas escolas públicas no Brasil tem sido cada vez mais frequente (CASTANHO; MANCINI, 2016), assim como a formulação de Políticas Públicas para essa finalidade (CAVALIERE, 2007). Podemos encontrar investigações de experiências em nível federal (MAURÍCIO, 2014; BARBOSA; RICHTER; DELGADO, 2015; FLACH, 2015), em nível estadual (CASTRO; LOPES, 2011; SOARES et al., 2014; FERREIRA; REES, 2015; BASEI; BENDRATH; MENEGALDO, 2017), e em nível municipal (COELHO; LOPES; BRANCO, 2014; CARVALHO, 2015; LEITE; RAMALHO, 2015; SOUSA et al. 2019).

Uma das Políticas Públicas em nível federal que visa essa ampliação do tempo de permanência foi o Programa Mais Educação (PME), estabelecido por

meio da Portaria Interministerial nº 17 de 24 de abril de 2007, firmada entre os Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social, do Esporte, da Ciência e Tecnologia, da Cultura e do Meio Ambiente, objetivando a implantação da educação integral a partir da reunião dos projetos sociais desenvolvidos pelos Ministérios envolvidos (BRASIL, 2009).

O Programa Mais Educação foi uma estratégia indutora para o fortalecimento de uma política de educação integral. Portanto, o Programa Mais Educação pode ser entendido como um modelo para buscar uma melhora na qualidade da educação pública brasileira, usando das ferramentas de aumento do tempo de permanência e a diversificação de atividades em contraturno (LECLERC; MOLL, 2012; SILVA; SILVA, 2013; PENTEADO, 2014; SILVA; SILVA, 2014; BERNADO; CHRISTOVÃO, 2015; SOARES; BRANDOLIN; AMARAL, 2017; ZUCCHETTI; MOURA, 2017).

O Programa Mais Educação na sua concepção renova antigas ideias de educação compensatória, com base na equação ‘proteger e educar’, não seguindo a direção de uma educação emancipatória (SILVA; SILVA, 2013). Apesar disso, entendemos que Políticas Públicas com essa finalidade são necessárias. Porém, elas devem ser avaliadas e reformuladas, visando atender às necessidades de uma sociedade e educação do século XXI (SOUSA, et al, 2019).

No ano de 2016 o Programa Mais Educação foi reformulado e passou a ser denominado Programa Novo Mais Educação (PNME). Ele foi instituído pela Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016, do Ministério da Educação (MEC). Deste modo, o Programa Novo Mais Educação foi estruturado da seguinte forma: o ‘núcleo obrigatório’ denominado de ‘acompanhamento pedagógico’ em que o foco é destinado à aprendizagem do aluno em Língua Portuguesa e Matemática e o ‘núcleo optativo’ denominado de ‘atividades complementares’, que contempla o campo das ‘artes e cultura’ e ‘esporte e lazer’.

As atividades voltadas a ‘arte e cultura’ eram: artesanato, iniciação musical/banda/canto coral, cineclube, dança, desenho, educação patrimonial, escultura/cerâmica, leitura, pintura e teatro/práticas circenses. As voltadas ao ‘esporte e lazer’: atletismo, badminton, basquete, capoeira, futebol, futsal, ginástica rítmica, handebol, judô, luta olímpica, karatê, natação, taekwondo, tênis de campo, tênis de mesa, voleibol, vôlei de praia e xadrez (BRASIL, 2016c).

Para a implementação do Programa Novo Mais Educação em determinada localidade, conforme é indicado pelo documento orientador, foi necessário passar por dois processos de seleção. O primeiro momento foi a adesão das secretarias municipais, estaduais e distrital de educação ao Programa Novo Mais Educação, ocorrida entre 19 de outubro de 2016 a 04 de novembro de 2016. O segundo momento foi a seleção das escolas beneficiadas pelas secretarias contempladas para receber o programa, definidas entre 24 de outubro de 2016 a 18 de novembro de 2016 (BRASIL, 2016c).

Uma das secretarias de educação contempladas para efetivar o processo de implementação foi a Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa. A Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa é responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, sendo dividida em Educação Infantil e Ensino Fundamental séries iniciais, contando ao todo, conforme dados do Censo Escolar – Mapa das Escolas de 2016, com 138 escolas sobre a sua administração, sendo 84 Escolas Municipais dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e 54 Centros de Educação Infantil (BRASIL, 2016a).

Na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, 80 escolas receberam o Programa Novo Mais Educação e cada uma pôde escolher três atividades complementares, totalizando 240 atividades, sendo 138 (57,5%) de Artes e Cultura e 102 (42,5%) de Esporte e Lazer (SOUSA et al., 2019).

O foco deste trabalho é a atuação desses dois agentes implementadores, os articuladores (burocratas de médio escalão) e os facilitadores (burocratas de nível de rua), no processo de implementação das atividades de esporte e lazer no PNME, na cidade de Ponta Grossa – Paraná. Entendemos que os cenários de implementação podem ser modificáveis pelos contextos de atuação dos agentes implementadores. Dessa forma, seguimos a linha de pensamento de Souza (2003) que destaca a característica de analisar a Políticas Públicas sobre a ótica da ação dos seus implementadores. Assim, cada contexto e seus agentes implementadores são únicos o que demonstra a necessidade de estudar o cenário pretendido.

Reforçando a escolha do local, destacamos as características do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), que tem com área de concentração Políticas Públicas e Cidadania e, por meio da linha de História, Cultura e Cidadania, visa o desenvolvimento de estudos no espaço regional e a compreensão de práticas de

diferentes sujeitos em contextos locais de formulação e implementação de Políticas Públicas.

Além disso, o presente foi motivado por algumas inquietações oriundas da minha dissertação (SOUSA, 2015), em que já buscava compreender o desenvolvimento de atividades esportiva em um programa de contraturno escolar. Principalmente, da necessidade de entender o distanciamento entre 'normas' e 'discursos' de agentes implementadores, isso me levou a conhecer as teorizações dos Burocratas de Nível de Rua e Burocratas de Médio escalão.

Dessa forma, esta pesquisa tem como questão central: **Quais são os elementos que influenciaram a atuação dos agentes implementadores de esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná?** Assim, o estudo tem como objetivo: **identificar os elementos de influência da atuação dos agentes implementadores do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná.**

Como objetivos específicos: **a) descrever os fatores de influência na atuação dos agentes implementadores na literatura de políticas públicas brasileiras; b) apontar os principais elementos do Programa Novo Mais Educação; c) identificar os elementos de influência da ação dos burocratas de médio escalão (articuladores) do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná; d) reconhecer os elementos de influência da ação dos burocratas de nível de rua (facilitadores) do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná .**

A presente pesquisa tem como argumento central: *No caso dos agentes implementadores (burocratas de nível de rua) de atividades esportivas existe uma centralidade discursiva no fator institucional, especialmente no elemento de infraestrutura. Isso se difere dos estudos sobre a temática, em que é possível perceber a presença dos fatores individuais, institucionais e relacionais.*

Esta pesquisa será apresentada em cinco capítulos e considerações finais. sendo eles: a) percurso metodológico; b) a implementação de políticas públicas e os agentes implementadores; c) contextualização do Programa Novo Mais Educação; d) os elementos influenciadores para os articuladores do Programa Novo Mais Educação; e) os elementos influenciadores para os facilitadores do Programa Novo Mais Educação.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Este capítulo descreve o processo de construção da tese aqui apresentada. Essa pesquisa está em um nível descritivo, pois o foco está em registrar alguns elementos que influenciaram a atuação dos agentes implementadores do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná. Assim, podemos compreender as características do grupo de agentes implementadores e suas formas de agir no contexto de implementação.

Ainda assim, essa pesquisa tem abordagem do estudo de caso. O estudo de caso é um estudo dentro de um contexto contemporâneo da vida real, entendido como uma metodologia de pesquisa qualitativa, ao qual o pesquisador busca a compreensão em profundidade por meio de diferentes dados. (CRESWELL, 2014; YIN, 2015; GIL, 2019).

O estudo de caso pode ter diferentes orientações epistemológicas. A orientação assumida no presente estudo é a relativista. Para Yin (2015), a orientação relativista reconhece múltiplas realidades com múltiplos significados, com verificações que dependem do pesquisador.

A unidade de análise da presente tese foi os agentes implementadores (articuladores e facilitadores) do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação na Rede Municipal de Ponta Grossa – Paraná. A Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação e estabelecida pela Lei Municipal nº 13.135/2018, sendo dividida em Educação Infantil e Ensino Fundamental anos iniciais.

No capítulo ‘a implementação de políticas públicas e os agentes implementadores’, realizamos a revisão de literatura sobre os conceitos de burocratas de nível de rua e burocratas de médio escalão. Posteriormente, buscamos descrever os fatores de influência na atuação dos agentes implementadores na literatura de políticas públicas brasileiras, utilizando a revisão sistemática, seguindo as indicações de Costa e Zoltowski (2014) e Gomes e Caminha (2014). Por fim, apresentamos um modelo síntese dos fatores de influência e dos elementos que influenciam os agentes implementadores.

No capítulo ‘a contextualização do Programa Novo Mais Educação’, realizamos uma pesquisa documental com base nos documentos oficiais do programa, com o intuito de apontar os principais elementos do Programa Novo Mais

Educação e, com isso, identificar alguns poucos estabelecidos nos documentos para a realização do processo de implementação.

No capítulo ‘os elementos de influência para os articuladores do Programa Novo Mais Educação’, buscamos identificar os elementos de influência da ação dos burocratas de médio escalão (articuladores) do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná.

A principal fonte de informação para esse capítulo foi o questionário (apêndice A). A sua coleta foi via malote da SME durante os meses de agosto e setembro de 2019. Foi enviado um envelope lacrado para as 71 escolas que receberam as atividades esportivas. Cada envelope continha 2 questionários (1 para diretores(as) e 1 para pedagogos (as) que atuaram no PNME no ano de 2017. Depois de respondidos, os articuladores enviaram novamente para o malote da SME. Vale ressaltar que a pesquisa teve autorização da SME para a sua realização por meio do processo nº 96033/2017 (anexo A) da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa e aprovação do Conselho de Ética em Pesquisa sob parecer nº 3.409.597 (anexo B).

No capítulo ‘os elementos de influência para os facilitadores do Programa Novo Mais Educação’, buscamos reconhecer os elementos de influência da ação dos burocratas de nível de rua (facilitadores) do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná. A principal fonte de informação para esse capítulo foi o questionário (apêndice B). A sua coleta foi via *google forms* durante o mês de outubro e novembro de 2019.

A SME não tinha uma lista de contatos dos facilitadores que atuaram ao longo de 2017 no programa. Ela informou que os dados estariam arquivados nas escolas. Assim, para chegar até os facilitadores foi perguntado no questionário (apêndice A) para os articuladores os contatos dos facilitadores que atuaram na escola em 2017. Das 34 escolas que participaram, 12 escolas tinham registros e indicaram nome e contato de 40 facilitadores. Posteriormente, foi realizado o contato com os 40 facilitadores indicados pelos articuladores. Dos 40 facilitadores, 23 responderam ao questionário pelo *google forms* (apêndice B), porém 3 questionários foram descartados, pois os respondentes não atuaram com atividades esportivas.

Para realização da análise de dados nos capítulos 3 e 4 utilizamos o Software *Interface de R pour les analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (Iramutec). Nos últimos anos, este *software* ganhou destaque Iramuteq, pois permite

a “[...] realização de análises textuais tão ou mais sofisticadas que o software ALCESTE.”. Além disso, possibilita análises que não são realizadas pelo ALCESTE. (CAMARGO; JUSTO, 2013, p. 515).

Dentre as vantagens da utilização do Iramuteq, destacamos a possibilidade de “[...] utilizar das análises lexicais, sem que se perca o contexto em que a palavra aparece, tornando possível integrar níveis quantitativos e qualitativos na análise, trazendo maior objetividade e avanços às interpretações dos dados de texto.”. (CAMARGO; JUSTO, 2013, p. 517). Além disso, o Iramuteq é um *software* gratuito que permite a realização de análise de textos e evocações de palavras.

O *Software* Iramuteq possibilita desde análises simples, “[...] como a lexicografia básica (cálculo de frequência de palavras), até análises multivariadas (classificação hierárquica descendente, análises de similitude).” (CAMARGO; JUSTO, 2013, p. 515). A organização do vocabulário aparece de forma compreensível e clara. Além disso:

Nas *análises lexicais clássicas*, o programa identifica e reformata as unidades de texto, transformando *Unidades de Contexto Iniciais* (UCI) em *Unidades de Contexto Elementares* (UCE); identifica a quantidade de palavras, frequência média e número de *hapax* (palavras com frequência um); pesquisa o vocabulário e reduz das palavras com base em suas raízes (lematização); cria dicionário de formas reduzidas, identifica formas ativas e suplementares.

Na *análise de especificidades*, é possível associar diretamente os textos do banco de dados com variáveis descritoras dos seus produtores; é possível analisar a produção textual em função das variáveis de caracterização. Trata-se de uma análise de contrastes, na qual o *corpus* é dividido em função de uma variável escolhida pelo pesquisador (CAMARGO; JUSTO, 2013, p. 515, grifo dos autores).

O Iramuteq utiliza o método da Classificação Hierárquica Descendente (CHD). “Esta análise visa obter classes de UCE que, ao mesmo tempo, apresentam vocabulário semelhante entre si, e vocabulário diferente das UCE das outras classes.”. (CAMARGO; JUSTO, 2013, p. 516). O Iramuteq:

[...] também fornece outra forma de apresentação dos resultados, por meio de uma análise fatorial de correspondência feita a partir da CHD (Análise Pós-Fatorial) que representa num plano cartesiano as diferentes palavras e variáveis associadas a cada uma das classes da CHD. A interface possibilita que se recuperem, no *corpus* original, os segmentos de texto associados a cada classe, momento em que se obtém o contexto das palavras estatisticamente significativas, possibilitando uma análise mais qualitativa dos dados. (CAMARGO; JUSTO, 2013, p. 516).

As análises do Iramuteq são realizadas a partir do *corpus* preparado pelo pesquisador. Os dados devem ser organizados de duas formas: em arquivos de

texto (dados textuais das entrevistas). A classificação hierárquica descendente (CHD) objetiva agrupar termos conforme a similaridade entre si e, através de vários testes qui-quadrado, consegue dividir o texto em classes. Assim, na análise lexical, o programa transforma unidades de contexto iniciais (UCI) em unidades de contexto elementares (UCE). Dessa maneira, identifica a quantidade de palavras, frequência média e o número de hápax (palavras com frequência única). Além disso, pesquisa o vocabulário e reduz as palavras com base em suas raízes (lematização). (CAMARGO; JUSTO, 2013). Por fim, o Iramuteq apresenta rigor estatístico e permite aos pesquisadores diferentes recursos de análise lexical.

3 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS AGENTES IMPLEMENTADORES

Neste capítulo descrevemos os fatores de influência na atuação dos agentes implementadores na literatura de políticas públicas brasileiras. Para tanto, primeiramente utilizamos a revisão da literatura dos conceitos de burocratas de médio escalão e burocratas de nível de rua. Na segunda parte, por meio da revisão sistemática dos estudos de políticas públicas brasileiras, que utilizaram os conceitos burocratas de médio escalão e burocratas de nível de rua, buscamos sintetizar os fatores que influenciam em sua ação cotidiana.

3.1 O CONTEXTO E DEFINIÇÕES DA ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Política Pública, como área de conhecimento e disciplina acadêmica, surgiu nos Estados Unidos no início dos anos 1950. Ao longo dos anos, os estudiosos dessa área buscaram o desenvolvimento de um *corpus* teórico próprio, instrumentos analíticos e um vocabulário voltado para o entendimento dos problemas políticos-administrativos, visando auxiliar os governos no diagnóstico e resolução de problemas públicos. Essa vertente de pesquisa da ciência política começou a se constituir sob o rótulo de *policy science*. (FREY, 2000; SECCHI, 2014).

Durante a década de 1930, algumas contribuições teóricas para análise racional das políticas começaram a surgir, por exemplo em Harold D. Lasswell no seu livro '*Politics: who gets what, when, how*' de 1936, com a introdução da expressão *policy analysis*, visando a tentativa de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos. O ano de 1951 é fundamental para o entendimento da área de políticas públicas devido ao lançamento dos livros de David B. Truman, '*The governmental process*', e de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell, '*The policy sciences*'. (SECCHI, 2014; SOUZA, 2006).

A área de conhecimento em políticas públicas e a disciplina acadêmica surgem com duas características centrais. A primeira buscava o rompimento com os estudos europeus nessa área. Os pontos de divergência "[...] se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos

governos.”. (SOUZA, 2006, p.22). Portanto, na Europa os estudos estavam baseados em teorias explicativas do Estado e da sua principal instituição, o governo.

A segunda característica indica que a vertente americana surgiu sem estabelecer relação com as bases teóricas sobre o papel do Estado, enfatizando os estudos sobre a ação do governo. A falta de teorização é uma crítica direcionada ao *policy analysis*. Porém, essa falta de teorização é explicável, devido ao interesse central da *policy analysis*, o qual é saber a empiria e a prática política. (FREY, 2000; SOUZA, 2006). Dessa forma, o foco não está na estrutura dos governos ou no comportamento dos atores políticos ou, ainda, naquilo que os governos deveriam ou têm que fazer, mas sim naquilo que os governos de fato fazem. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

No Brasil, a área de Política Pública começou o seu desenvolvimento no momento de abertura de oportunidades de participação na formulação de Políticas Públicas Setoriais e devido ao processo de inovação e experimentação de programas governamentais, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (ARRECTHE, 2003; SOUZA 2006).

Além dos pontos supracitados, que contribuíram para o desenvolvimento da área de Políticas Públicas no Brasil, outros três pontos são fundamentais para compreender a maior visibilidade dessa vertente. O primeiro foi à adoção de políticas restritivas de gasto, especialmente, nos países em desenvolvimento. O segundo fator é a nova visão sobre o papel do governo na substituição das políticas keynesianas pelas políticas restritivas de gasto. Como isso, o ajuste fiscal implicou na adoção de orçamentos equilibrados, principalmente nos países da América Latina. O terceiro fator é a não formação de coalizões políticas capazes de desenhar políticas públicas para impulsionar o desenvolvimento econômico e a inclusão social. (SOUZA, 2006).

Alguns dos pontos necessários para os estudos de Políticas Públicas no Brasil são as questões terminológica de ‘política’ e ‘política pública’. O termo ‘política’ nos países de língua latina é um complicador, já que ele possui uma terminologia abrangente, constituído pelas instituições (partidos políticos e órgãos governamentais), pelos agentes/atores (políticos e gestores) e pelo desenvolvimento das ações (programa). (FREY, 2000; MEZZADRI; SILVA, 2014; SECCHI, 2014).

Portanto, a adoção da distinção dos termos em inglês *polity*, *politics* e *policy* auxilia no entendimento do que realmente estamos escrevendo e falando. Assim, os três termos são adotados de uma forma sintética empregando '*polity*' para denominar as instituições políticas, '*politics*' para os processos políticos e '*policy*' para os conteúdos de uma determinada Política Pública.

Essa diferenciação teórica e terminológica sobre as formas de interpretar o termo política, no entendimento de Frey (2000), pode auxiliar os analistas e pesquisadores de política pública na estruturação e delimitação de projetos de pesquisa. Porém, não se pode cair no erro de entender cada dimensão de uma forma isolada, na realidade essas dimensões são emaranhadas e se influenciam reciprocamente. Ou seja, para abranger a complexidade de uma Política Pública é necessário pensar no conjunto *polity*, *politics* e *policy*.

Outro ponto é a definição de política pública, vez que para o termo não existe uma única e consensual definição (SOUZA, 2006; SECCHI, 2014). Todavia, seguindo a linha argumentativa do uso da terminologia *polity*, *politics* e *policy* buscamos definir um pouco melhor do que estamos falando. O termo 'política pública' (*public policy*) está vinculado ao termo *policy*, pois, como destacado por Secchi (2014, p.1), as "[...] políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e também do processo de construção e atuação dessas decisões".

Dessa forma, compreendemos que uma política pública (*public policy*) é um conjunto de ações implementadas pelos governos, que tem um conteúdo concreto, ou seja, é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. (CHRISPINO, 2016; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; MARQUES, 2013; SECCHI, 2014, 2016). Assim, os programas e projetos desenvolvidos por um determinado governo são os conteúdos concretos (*policy*) para o enfrentamento do problema público que eles pretendem resolver.

Para entender a complexidade que envolve uma política pública, constitui-se a distinção de três conceitos da *policy analysis*: *policy network*, *policy arena* e *policy cycle*. O primeiro conceito de *policy network* é designado para as interações das diversas instituições e grupos da sociedade na gênese e implementação de uma política pública. Já a *policy arena* refere-se aos processos de consenso e conflito dentro das diversas áreas da política. E por fim, o *policy cycle* descreve as fases de

uma política pública, desde o seu processo de definição dos beneficiários até a avaliação. (FREY, 2000).

Uma das principais ferramentas teóricas desenvolvida pela área de políticas públicas é o modelo do *Policy Cycle* ou Ciclo de Política Pública (CPP), um mecanismo para auxiliar o pesquisador a compreender o processo complexo de uma Política Pública. Assim, o CPP é entendido como um esquema de visualização e interpretação que auxilia na compreensão do processo dinâmico e complexo de uma Política Pública. Esse modelo pode ser representado nas seguintes fases: a) identificação do problema; b) formulação da agenda; c) formulação de alternativas; d) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação; g) extinção. Fases essas que apresentam interdependência. (FREY, 2000; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2014; SOUZA, 2006).

O Ciclo de Política Pública é um esquema de visualização da vida de uma política pública. Esse modelo não é linear, todavia ele busca dividir a política pública em fases/estágios (FREY, 2000; SECCHI, 2014). Essa divisão possibilita ao analista e pesquisador de políticas públicas o entendimento da complexidade e dinâmica do processo de construção e implementação de uma política pública. Pois, mostra a existência de inter-relações entre as três dimensões (*polity*, *politics* e *policy*). Dessa forma, as lutas políticas e as relações de poder deixaram suas marcas nos programas e projetos implementados. Portanto, as políticas públicas podem sofrer modificações durante o seu processo de construção e implementação.

Seguindo a linha de pensamento que a política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, dois elementos são fundamentais para entendimento do primeiro momento do CCP – chamado de identificação do problema – a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Assim, a razão para a construção de uma política pública é a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante e que leva implicações para uma quantidade de pessoas. (SECCHI, 2014).

Para a conversão de um problema público para uma política pública é necessária a ação dos *policymakers*¹. O processo de surgimento de uma política pública é cercado de influências de diferentes atores que desempenham um papel na arena política (*policy arena*). Portanto, para Secchi (2014), atores relevantes no

¹ “Policymakers (fazedores de política pública) atores que protagonizam a elaboração de uma política pública” (SECCHI, 2014, p. 156).

processo de política pública são aqueles que têm a capacidade de influenciar o conteúdo da política pública, além de sensibilizar a opinião pública sobre os problemas de relevância coletiva.

O segundo momento do CCP é a formulação de agenda. Segundo Cobb e Elder (1983 *apud* Secchi, 2014), agenda é um conjunto de problemas públicos que são entendidos como relevantes. Existem dois tipos de agenda: agenda política, que é o conjunto de problemas, vista com a necessidade de intervenção pública; agenda formal, que encontra os problemas que o poder público já decidiu enfrentar.

O terceiro momento do CCP é a formulação de alternativas. Após a entrada do problema público na agenda, os esforços de construção e a possibilidade de soluções viáveis para o problema público passam pelo estabelecimento de objetivos e estratégias. Secchi (2014, p. 48) destaca que o momento de “[...] formulação de alternativas de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível”. Portanto, nesse momento são estabelecidos os objetivos, métodos, estratégias, ações e os resultados esperados da política pública.

O quarto momento do CCP é a tomada de decisão, que representa o ponto em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas (SECCHI, 2014).

O quinto momento do CCP é a implementação da política pública. Aqui, a administração pública executa as políticas públicas, assim que são produzidos os resultados concretos da política pública. Frey (2000) destaca que durante esse momento, em muitos casos, os resultados reais de determinadas políticas públicas não correspondem aos impactos projetados na sua fase de formulação.

O processo de implementação de uma política pública pode ser de duas formas: modelo *top-down* (de cima para baixo) e modelo *bottom-up* (de baixo para cima). O modelo *top-down*, parte de uma visão funcionalista que entende as responsabilidades sobre a elaboração e deliberações relacionadas às políticas públicas como esforço administrativo da esfera política. Ao mesmo tempo, esta interpretação é visualizada como uma estratégia da classe política, transferido os problemas encontrados durante o processo de implementação para os agentes que colocam a ação em prática. (SECCHI, 2014).

Por outro lado, o modelo *bottom-up* é definido pela maior liberdade dos atores em auto-organizar e modificar a implementação da política pública. Para Secchi

(2014), esse modelo possibilita uma maior participação dos agentes implementadores. Portanto, o formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, pois, a política pública sofre alterações por aqueles que a executam e a implementam no dia a dia. Assim, o pesquisador deve partir da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada a uma determinada realidade.

O sexto momento do CCP é a avaliação da política pública. Para Frey (2000), essa fase de avaliação destina-se a apreciar os programas já implementados, buscando indagar sobre déficits de resultados esperados e implicações para próximas ações e futuros programas.

Para realizar uma avaliação de políticas públicas é fundamental a adoção de critérios e indicadores de avaliação. Esses parâmetros servem como base para escolhas ou julgamentos de determinada política pública. Eles fundamentam a avaliação com o objetivo de verificar se a política pública funcionou ou não (SECCHI, 2014).

Por fim, o sétimo momento do CCP é a extinção da política pública. Frey (2000) coloca que após a avaliação, em casos que os objetivos foram alcançados, pode acontecer a suspensão ou fim do ciclo político. Mas também, pode ocorrer a percepção e definição de um novo programa ou a sua modificação.

Voltaremos agora à fase de implementação, aprofundando a literatura, especialmente sobre os agentes implementadores.

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO E SEUS AGENTES IMPLEMENTADORES

Destacamos aqui a fase de implementação, foco do presente trabalho. A implementação é o momento de execução de diretrizes elaboradas anteriormente para a resolução do problema público-alvo da Política Pública (FREY, 2000; FARIA, 2012; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2014; SOUZA, 2006). Já para O'Toole Júnior (1995, 2000, 2003), a fase de implementação é aquela em que regras e rotinas são convertidas em ações pelos atores, para lidarem com o problema objeto da política pública.

Para realizar uma análise do processo de implementação são componentes básicos: as pessoas e organizações, com interesses, competências e

comportamentos variados. Destacando as relações existentes entre pessoas, as instituições, recursos financeiros e materiais.

Essa análise ainda pode tomar duas formas distintas. A primeira delas pode assumir a forma de uma pesquisa sobre a implementação (*implementation research*), que tem como foco o processo em si, destacando os seus componentes e as suas relações. Esse tipo de análise tem um objetivo mais descritivo. A segunda forma é uma pesquisa avaliativa (*evaluation research*) do processo de implementação que está centrada em entender as causas de falhas ou de acertos (SECCHI, 2014).

O estudo de Sabatier (1986) contribuiu para os estudos sobre a implementação de Políticas Públicas, destacando as duas tendências analíticas já mencionadas: *top-down* e *bottom-up*. Elas acabaram sendo referências para a distinção de estratégias utilizadas pelos *policymakers* (*fazedores de políticas*) na implementação de uma determinada Política Pública.

O modelo *top-down* (de cima para baixo) é caracterizado pela separação entre o momento de tomada de decisão e o da implementação, separando os *policymakers* e os agentes implementadores. Este modelo analítico centra a sua atenção aos documentos que formalizam os detalhes de uma Política Pública, para posteriormente verificar em campo as falhas de implementação.

O modelo *bottom-up* (de baixo para cima) é caracterizado pela maior liberdade dos implementadores e das redes de atores em auto-organizar a implementação. Esse modelo entende que a Política Pública é modificável por aqueles que a fazem no cotidiano, devido às necessidades locais onde são executadas. Assim, existe maior discricionariedade por parte dos gestores e os implementadores. Esta perspectiva parte de dados empíricos de como as Políticas Públicas vêm sendo aplicadas na prática.

Sobre os agentes implementadores de Políticas Públicas dentro da perspectiva *bottom-up*, o termo cunhado por Lipsky (1980) *street-level bureaucracy* (burocratas de nível de rua/linha de frente) parece ser o mais adequado quando relacionado aos profissionais que trabalham diretamente em contato com os usuários de uma Política Pública. (BONELLI *et al.*, 2019; FERREIRA; MADEIROS, 2016; LIMA; D'ASCENZI, 2017; LOTTA, 2010; OLIVEIRA, 2012; TUMMERS; BEKKERS, 2014.). Já o termo *mid-level bureaucracy* (burocratas de médio escalão) é utilizado para agentes implementadores que exercem funções de gerência e

coordenação em um contexto de implementação. (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Os estudos sobre os agentes implementadores (burocratas de nível de rua e burocratas de médio escalão) no Brasil são recentes, iniciaram na década de 2010. Ao longo desses anos, podemos identificar as seguintes temáticas estudadas: Administração Pública (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018; HOYLER; CAMPOS, 2019; OLIVEIRA; FONTES FILHO, 2017), Assistência Social (LOTTA; PEREIRA; BICHIR, 2018; SÁTYRO; CUNHA, 2019), Educação (CAMARGO; CARVALHO, 2019; COSTA FILHO; COSTA; COSTA, 2017, 2018; MOTA, 2018;), Saúde (LEAL; FIGUEIREDO; SILVA, 2012; LIMA; D'ASCENZI, 2017; LOTTA, 2014, 2018; MENDES; AGUIAR, 2017) e Segurança Pública (MARTINS; DIAS, 2018; OLIVEIRA, 2012).

3.3 ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

A teoria sobre os burocratas de nível de rua é resultado dos trabalhos de Michael Lipsky, a sua principal obra foi '*Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*' publicada em 1980 em inglês e traduzida em 2019 para o português, com o título de 'Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos'. Essa obra é referência nos estudos sobre políticas públicas, pois inaugura a centralidade do ver as políticas públicas à luz dos atores que interagem diretamente e em contato no cotidiano com os usuários/beneficiários/cidadão das políticas públicas. Nas palavras de Lipsky (2019, p. 15),

Este livro é, em parte, uma busca pelo lugar do indivíduo naqueles serviços públicos que eu chamo de burocracias de nível de rua. Eles são as escolas, as delegacias, as organizações que trabalham com políticas sociais, os tribunais, os escritórios de serviços jurídicos e outras agências, cujos trabalhadores interagem com e têm amplo poder discricionário sobre a alocação de benefícios ou a distribuição de sanções públicas.

Para Lotta (2019), essa categoria incorpora a grande parcela de trabalhadores próprios ou terceirizados envolvidos na administração pública mundial, pois são eles que cotidianamente interagem com os usuários dos serviços entregando as políticas públicas.

O termo 'burocrata de nível de rua' pode soar estranho, principalmente ao associar a concepção weberiana, ou imaginar que o burocrata seria uma figura de

um indivíduo em uma repartição pública com diversos processos burocráticos ao seu redor. Para Lotta e Santiago (2018), em Lipsky, burocracia e burocratas não estão ligados ao aparato administrativo, como na concepção weberiana ou nas teorias organizacionais, muito menos na concepção de disfunção administrativa associadas a uma ideia negativa de burocracia. Mas sim no corpo de trabalhadores que atuam dentro da máquina estatal e, conseqüentemente, dão forma e vida às políticas públicas.

A compreensão sobre os processos de implementação tem resultado em mudanças na visão sobre a atuação dos burocratas e seus impactos. A ideia que a gestão de políticas públicas seja uma atividade simples e hierárquica, com uma lógica de comando e diferenças claras entre formulação e implementação, vem perdendo espaço para uma ótica que entende as políticas como processos que envolvem interações complexas entre setores público e privado e entre diferentes organizações. Nessa perspectiva, cresce a necessidade de pensar a atuação dos burocratas de nível de rua, pois ao longo da sua atuação optam por diferentes papéis que exercem e ganham centralidade. (LOTTA; SANTIAGO, 2018; PETERS, 2009; PIRES, 2009).

O termo burocratas de nível de rua pode ser entendido de duas formas. A primeira delas é equiparando-o com os serviços públicos com os quais os cidadãos geralmente interagem. Nessa forma, todos os indivíduos alocados nos serviços públicos são burocratas de nível de rua. Essa é a forma como o termo tem sido utilizado. (LIPSKY, 2019).

A segunda forma define os burocratas de nível de rua como um certo tipo de emprego no setor público restrito a certas condições. Eles interagem com os cidadãos durante o exercício do seu trabalho e têm discricionariedade para exercer autoridade, além disso, eles não podem realizar o seu trabalho conforme concepções ideais, considerando as limitações existentes na estrutura de trabalho. (LIPSKY, 2019).

Lipsky (2019) contribui para pensar a análise do processo de implementação com duas afirmações. A primeira está relacionada ao exercício da discricionariedade como uma dimensão crítica de trabalhadores como professores, assistentes sociais, policiais e outros que interagem com os cidadãos nos exercícios da sua atividade trabalhista. Os trabalhos desses burocratas de nível de rua normalmente não poderiam ser realizados de acordo com os mais elevados padrões

de tomada de decisão nas diferentes áreas, pois esses trabalhadores não dispunham de tempo, informações, ou recursos necessários para responder de forma adequada a cada caso.

Dessa forma, os burocratas de nível de rua administram as suas atividades difíceis desenvolvendo rotinas práticas e psicologicamente simplificando sua clientela e o ambiente, de forma a influenciar fortemente os resultados de seus esforços. Portanto, para Lipsky (2019), essa afirmação sugere que a compreensão das políticas públicas em nível de rua requer analisar as respostas não controladas dadas pelos burocratas de nível de rua em seu trabalho, se elas combinam com as normas oficiais das organizações e se ambas geram a experiência real que o público tem ao interagir com as organizações públicas.

A segunda afirmação é que o trabalho de professores, assistentes sociais, policiais e outros, que aparentemente é muito diverso e não relacionado, em algum grau é estruturalmente semelhante, de modo que poderia comparar essas configurações de trabalhos. (LIPSKY, 2019).

Lipsky (2019) argumenta que as decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua, as suas rotinas e as formas que criam para lidar com as incertezas no trabalho tornam-se efetivamente as políticas públicas que eles realizam. Por fim, Lipsky (2019, p. 18) destaca a necessidade de adicionar a dimensão “rua” para pensar/construir as políticas públicas:

Afirmo que a política pública não é melhor entendida como sendo produzida nas legislaturas ou em recintos luxuosos de altos escalão. Essas arenas decisórias são importantes, é claro, mas elas não mostram a imagem completa. É preciso adicionar à variedade de lugares onde as políticas são feitas os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores de nível de rua. Além disso, saliento que o conflito de políticas públicas não é apenas evidenciado pela disputa de grupos de interesse, como em geral consideramos. Ele também está presente nas lutas entre os trabalhadores individualmente e os cidadãos que contestam ou se submetem ao processamento do cliente.

Com o entendimento sobre as possibilidades da dimensão rua como fundamental para uma melhor captação de como ocorre realmente a implementação das políticas públicas, tendo o burocrata de nível de rua como um agente central de análise, é necessário entender a ideia de discricionariedade.

O conceito de discricionariedade pode ser interpretado por quatro campos diferentes: jurídico, econômico, sociológico e político. No campo jurídico, a discricionariedade é baseada na legalidade e autoridade delegada. Assim, as regras

levam à existência de discricionariedade, e consequentemente, se pressupõe a existência de regras. Portanto, a discricionariedade é o espaço para escolhas legais. (HUPE, 2013; LOTTA; SANTIAGO, 2018).

No campo econômico, o comportamento dos agentes não pode ser totalmente controlado. É nessa lacuna de não controle em que está situada a discricionariedade, sendo, o espaço da decisão dos indivíduos que poderá se tornar em concordância, desvio ou divergência. No campo sociológico, considera que os indivíduos são relativamente autônomos e a sua liberdade é utilizada para realizar julgamentos em situações em que lida. No campo político, as decisões discricionárias são tomadas em nome de um bem comum, ou sejam a discricionariedade seria um mecanismo para alcançar os ideais da sociedade. (HUPE, 2013; LOTTA; SANTIAGO, 2018).

Os burocratas de nível de rua no exercício da sua função possuem um considerável espaço para a ação discricionária. Todavia, isso não quer dizer que eles não devam seguir regras, normas e ordens dos seus superiores. Porém, o exagero de regras e responsabilidades se apresenta como problemática, considerando o alto grau de discricionariedade que dos burocratas de nível de rua. Por fim, certas características dos trabalhos dos burocratas de nível de rua tornam difícil a tarefa de reduzir drasticamente a discricionariedade, pois as suas atuações são complexas e a elaboração de normas, diretrizes ou instruções não seria capaz de circunscrever todas as situações possível de ação. (LIPSKY, 2019).

Para Lotta (2010) a implementação é complexa por ações e interações produzidas pelos agentes implementadores. Dessa forma, essas ações e interações impactam ao longo do processo de implementação. Assim, é fundamental analisar os fatores. Dessa maneira, Lotta (2010, 2012, 2015, 2018), ao estudar os agentes comunitários de saúde (burocratas de nível de rua), identificou quais fatores institucionais e relacionais são elementos que influenciaram as ações e interações.

Ferreira e Medeiros (2016, p. 779) destacam que os fatores que influenciam no comportamento dos burocratas de nível de rua são:

[...] fatores que influenciam o comportamento do implementador do nível de rua no processo de implementação, foram observados fatores pessoais (crenças, valores, altruísmo, vocação, autointeresse e poder discricionário), fatores institucionais e gerenciais da política (discricionariedade, sistemas de controle, accountability, leis, normas e regras, recursos, sistemas de incentivo, padrões de desempenho e

estrutura de poder) e fatores relacionais (com o público da política, com os gerentes e com os políticos).

A premissa básica para compreender os fatores institucionais e organizacionais é de que as instituições fornecem elementos que auxiliam os burocratas de nível de rua a construir e as suas alternativas de atuação. Para Lotta (2010; 2012), os principais fatores das instituições que influenciam os atores são: as percepções que os atores possuem do próprio contexto, com base na sua experiência e nas regras estabelecidas; as posições de poder, que permitem ou restringem o acesso a informações e a recursos; os incentivos que os atores recebem; as formas que encontram na instituição para realizarem uma ação.

Com base na literatura neoinstitucionalista, Lotta (2010) percebeu que os incentivos institucionais, as capacidades e limitações que o sistema fornece e as práticas que são premiadas ou punidas são fatores institucionais que influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua. Dessa forma, o acesso a recursos e a produção por incentivos através de regras são fatores centrais:

podemos considerar que o acesso a recursos e a produção de incentivos, por meio das regras e instituições (mesmo em nível micro), são fatores centrais para a formação de preferências dos atores, na medida em que: permitem, ou não, acesso a recursos, estratégias e poder; impactam as possibilidades de barganha; influenciam a capacidade do Estado e seus atores de possuir recursos – financeiros, administrativos e de pessoal; e punem ou premiam nichos específicos. (LOTTA, 2010, p. 75).

Portanto, ao longo da atuação do burocrata de nível de rua, os fatores institucionais e organizacionais (normas, regras e leis) exercem influência na medida que podem aumentar ou reduzir a discricionariedade por meio do controle. Assim, esses fatores são fundamentais para entender como os burocratas de nível de rua implementam as políticas públicas em seus contextos específicos, em que algumas situações poderão ser limitantes para a própria discrepância entre formulação e implementação.

Em relação aos fatores individuais e relacionais, Lotta (2010, 2012) destaca que os burocratas de nível de rua são influenciados por interesses individuais e por normas e processos profissionais, assim eles constroem significados para suas práticas. Além disso, por meio das suas crenças sobre o seu trabalho e sobre os beneficiários, poderão impactar diretamente na forma como implementa as políticas públicas.

Ferreira e Medeiros (2016) destacam que parte da literatura entende que o comportamento do implementador é influenciado pelos seus próprios interesses. Dessa forma, acabam deixando de lado outros elementos influenciadores. Para Lotta (2012), os burocratas de nível de rua são coletividades direcionados para objetivos, porém exercem suas práticas por meio de suas preferências e levando em consideração as interações com diferentes referenciais envolvidos no processo de implementação.

Para compreender como os burocratas de nível de rua exercem a sua discricionariedade e constroem as suas ações na prática de implementação, Lotta (2010, p. 80), destaca que é necessário analisar fatores relacionais e fatores institucionais vinculados ao processo de implementação:

Assim, temos como foco: os fatores relacionais (considerando as trajetórias e as afiliações dos burocratas, bem como os processos de interação que realizam com a comunidade) e os fatores institucionais (considerando todas as normas formais ou não ditadas pela política pública ou pelos supervisores, e que constroem ou definem a ação dos burocratas).

Em síntese, os burocratas de nível de rua são agentes implementadores que interagem diretamente com o beneficiário da política pública. Ao longo do exercício do seu trabalho exercem a ação discricionária. Assim, eles têm a capacidade de modificar as políticas públicas, as traduzindo para os seus contextos específicos de atuação. A sua atuação é marcada por influências de fatores institucionais e fatores relacionais.

3.4 ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE OS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO

Os burocratas de médio escalão são atores que ocupam papéis de gestão e direção intermediária. Eles são responsáveis por ligar os diferentes momentos das políticas, principalmente entre formulação e implementação. Normalmente, são os gerentes, diretores, coordenadores e supervisores que atuam em um contexto de implementação. A sua importância nas relações ao longo da implementação está em estabelecer conexões horizontais (com seus colegas de trabalho e outras organizações) e verticais (com subordinados e superiores hierárquicos). (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020).

A diferença entre burocratas de médio escalão e burocratas de nível de rua, por mais que atuem no mesmo contexto de implementação, está na responsabilidade do burocrata de médio escalão em gerenciar equipes e definindo a forma com os burocratas de nível de rua interagirão com os usuários. Esse papel é reforçado em contextos de descentralização de políticas. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Por fim, os burocratas de médio escalão são fundamentais para o processo de implementação devido às suas características de atuação:

[...] os burocratas têm um papel fundamental de transmitir informações para cima e para baixo na cadeia regulatória, além de traduzirem entre o local e o universal e facilitarem ajustes para o entendimento correto do papel de cada uma das organizações envolvidas no processo. Nesse processo, estabelecem-se constantes práticas de tradução, readaptação, recategorização das normas para inseri-las no contexto local. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 481).

Em relação à literatura sobre políticas públicas é possível identificar que os estudos ainda se concentram em analisar atores do alto escalão ou de nível de rua. Isso pode ocorrer por estarem no meio das estruturas organizacionais. Dessa forma, os burocratas de médio escalão se encontram em um limbo teórico, com poucos estudos capazes de definir conceitualmente ou identificar o seu perfil. Além disso, a sua grande diversidade em relação a lugares, cargos e funções dificulta o avanço de estudos sistemáticos (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018; NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020).

Ao longo da sua atuação no contexto de implementação, os burocratas de médio escalão sofrem diferentes influências no seu exercício de trabalho. Esses fatores influenciadores são: estruturais, humanos, a política pública e Estado. (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020).

Os fatores estruturais estão vinculados à questão de ambiente físico, pessoas e financeiros:

Ao planejar uma política pública, um dos fatores primordiais a que os governantes formuladores devem prestar atenção é a estrutura propícia para implementar a política. Ela inclui o espaço físico em si, os equipamentos e os utensílios necessários para os implementadores da política. Já a estrutura de pessoas é o quadro de pessoal necessário para atender à demanda prevista pela política, geralmente gerenciada pelo implementador. A estrutura financeira diz respeito a toda previsão de custeio para manter a política funcionando. (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020, p. 423).

Em relação aos fatores estruturais, Novato, Najberg e Lotta (2020), ao analisarem os trabalhos na área de saúde (MENICUCCI; MARQUES, 2016; PORTES *et al.*, 2015), saneamento (LOBO-RECIO *et al.*, 2015) e na educação (BITTENCOURT; FERREIRA; BRITO, 2017), destacam que fatores estruturais são elementos limitadores da capacidade de implementação e que influenciam na atuação dos burocratas de médio escalão e a sua (in)capacidade de implementar a política. Ainda assim, a falta de estrutura adequada poderá dificultar a implementação de políticas em nível regional. Outro ponto em destaque é a falta de profissionais e equipamentos, que comprometem o atendimento ao público.

O fator humano está relacionado diretamente aos atores envolvidos na implementação da política e a sua complexidade de atuação na implementação. Para Novato, Najberg e Lotta (2020), ao analisarem os trabalhos de Casanova *et al.* (2017) e Lima e Medeiros (2012), entenderam ser possível afirmar a complexidade e a relevância dos burocratas de médio escalão na implementação. Eles são considerados a personificação do Estado para atender a população e recebem feedback dos usuários a todo momento. Desse modo, a atuação dos burocratas de médio escalão é fundamental para compreender como as políticas públicas funcionam.

O implementador precisa estar engajado com a política pública e ter a responsabilidade de prestar um serviço de qualidade para os usuários. Todavia, é possível identificar desconfiança e pessimismo com a política que ele estava implementando. Além disso, pode manifestar medo da ação ser descontinuada por questões políticas e de falta de recursos financeiros, o que acaba gerando desmotivação na execução do trabalho. (LIMA; MEDEIROS, 2012; NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020).

O fator política pública diz respeito à regulamentação, planejamento e formulação da própria política pública. Portanto, existem problemas que estão presente desde a formulação e perpassam do alto para baixo, causando consequências na implementação. Dessa forma, para a boa implementação de uma política pública se faz necessário uma boa formulação que evite conflitos e ambiguidades. (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020).

O fator Estado é referente ao governo e à vontade política, assim as barreiras e dificuldades não são somente decorrentes da formulação e planejamento. Portanto, um dos principais problemas é a descontinuidade de políticas provocada

pelo sistema eleitoral. No caso brasileiro, as disfunções do sistema federativo também podem acarretar dificuldades no momento da implementação. (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020).

Em síntese, os burocratas de médio escalão são atores fundamentais no complexo processo de uma política pública. O seu papel é destacado pela capacidade de interagir com alto escalão, nível de rua e usuários. Assim, eles têm a capacidade ampliada de compreender o processo de uma política pública. Ao longo da sua atuação acabam sofrendo influência de fatores estruturais, humanos, da política pública e Estado.

3.5 OS AGENTES IMPLEMENTADORES NA LITERATURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Nesse tópico, buscamos descrever os fatores de influência na atuação dos agentes implementadores na literatura de políticas públicas brasileiras. Para tanto, utilizamos a revisão sistemática, seguindo as indicações de Costa e Zoltowski (2014) e Gomes e Caminha (2014).

A revisão sistemática é um método que possibilita ao pesquisador a potencialização das buscas pela produção do conhecimento científico de uma forma organizada. Os resultados podem ser expostos na forma de conclusão, análise ou síntese (COSTA; ZOLTOWSKI, 2014; GOMES; CAMINHA, 2014).

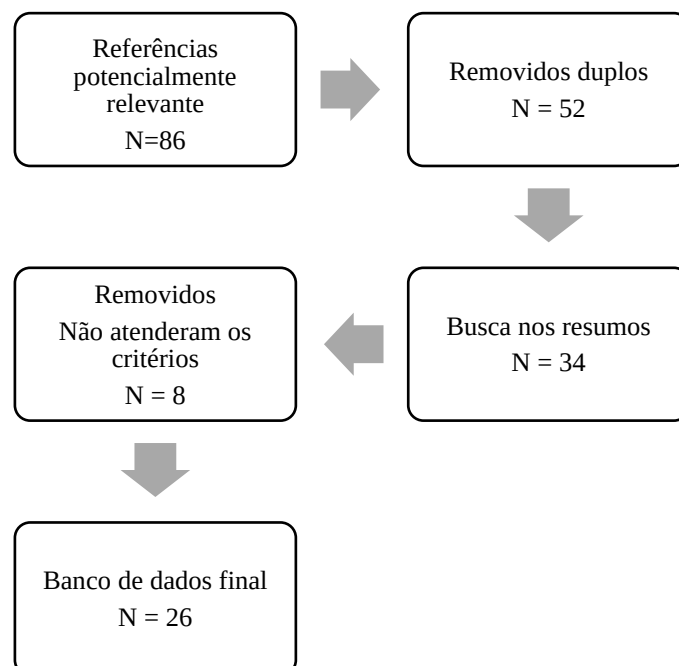
Para a organização dos dados seguimos os seguintes filtros de inclusão e exclusão de textos. Sendo os filtros: **‘filtro 1’** – seleção das bases de dados; **‘filtro 2’** – busca utilizando a *string*; **‘filtro 3’** – pesquisas desenvolvidas com/em Políticas Públicas brasileiras em nível Federal, Estadual ou Municipal; **‘filtro 4’** – trabalhos publicados entre 2010 e 2021; **‘filtro 5’** – exclusão de textos duplicados; **‘filtro 6’** – Ser estudo teórico ou empírico sobre *street-level bureaucracy* e/ou *mid-level bureaucracy*.

No **‘filtro 1’** foram selecionadas as bases de dados: *Directory of Open Access Journals* (DOAJ), Portal de Periódicos CAPES, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Scopus e SPORTDiscus. No **‘filtro 2’** foi necessário o acesso à cada base de dados e a realização da busca no ‘campo pesquisa’ por meio do *string*: (*street-level bureaucracy* OR *street-level bureaucracies* OR *street-level bureaucrat* OR *street-level bureaucrats* OR *mid-level bureaucracy* OR *middle-level bureaucrats*

OR *mid-level Bureaucrats*). No **‘filtro 3’** foi aplicado visando incluir os artigos de acesso livre desenvolvidas no Brasil. Após a aplicação dos três filtros de inclusão, chegamos ao total de 86 textos como potencialmente relevante para o desenvolvimento da revisão sistemática

Nos critérios de exclusão, o ‘filtro 4’ – recorte temporal, o ano inicial para a busca foi 2010 e data final foi 2021. A coleta de dados foi realizada no mês de janeiro de 2022. No ‘filtro 5’ foram removidos 52 estudos duplicados, chegando ao total de 34 textos. No ‘filtro 6’ realizamos a leitura de resumos, objetivando a identificação do objeto de estudo dos agentes implementadores. No ‘filtro 6’ foram excluídos 8 textos que não objetivavam a investigação nos agentes implementadores. Por fim, chegamos ao banco de dados final de estudo com o número de 26 textos. A figura 01 exemplificar o fluxograma para a composição do banco de dados.

Figura 01 – Fluxograma de seleção para o bando de dados



Fonte: os autores.

Dos 26 artigos selecionados foi possível encontrar a proliferação da temática dos agentes implementadores em diferentes revistas. As publicações foram classificadas a partir do WebQualis e estão apresentadas de acordo com a frequência de publicação na tabela 01.

Tabela 01 – Distribuição dos artigos por classificação dos periódicos no WebQualis.

REVISTA	QUALIS	f	%
Revista de Sociologia e Política	A1	3	11,54%
Ciência e Saúde Coletiva	A1	1	3,85%
Opinião Pública	A1	1	3,85%
Revista Brasileira de Educação Especial	A1	1	3,85%
Revista Brasileira de Políticas Públicas	A1	1	3,85%
Revista de Administração Pública	A1	6	23,08%
Revista Brasileira de Ciências Sociais	A1	2	7,69%
Revista Dados	A1	1	3,85%
Cadernos EBAPE.BR	A2	3	11,54%
Estudos em Avaliação Educacional	A2	1	3,85%
Cadernos Gestão Pública e Cidadania (CGPC)	B1	1	3,85%
Revista do Serviço Público	B1	1	3,85%
Revista Brasileira de Ciência Política	B1	1	3,85%
Revista Prática Docente	B2	2	7,69%
Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais	B4	1	3,85%
TOTAL		26	100,00%

Fonte: os autores.

Constatamos que os estudos dos agentes implementadores estão presentes em revistas de diferentes áreas do conhecimento (Administração, Educação, Saúde e Sociologia). Marques e Faria (2013) e Faria (2003; 2012; 2013) destacam o caráter multidisciplinar dos estudos de Políticas Públicas e de implementação de Políticas Públicas, principalmente das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas. Dessa forma, as revistas que publicaram estudos sobre os agentes implementadores são pertencentes as grandes áreas apontadas por Marques e Faria (2013) e Faria (2003, 2012, 2013).

Portanto, os estudos sobre os agentes implementadores ainda podem ter o potencial para adentrar outras grandes áreas, tendo em vista a existência de diversas Políticas Públicas setoriais. Todavia, ressaltamos que independente do diálogo estabelecidos entre áreas é de suma importância a presença dos estudos da área de Políticas Públicas.

A análise da distribuição da produção por ano de publicação é apresentada no gráfico 01.

GRÁFICO 01 – Distribuição dos artigos por ano de publicação



Fonte: os autores

A produção sobre os agentes implementadores é recente e vem crescendo nos últimos anos, principalmente no período entre 2017 e 2020, que corresponde a 76,92% da produção. Ao compararmos com o estudo de Lotta (2012) sobre os agentes implementadores anteriormente ao ano de 2012, podemos observar crescimento na temática na última década.

Na tabela 02 são apresentados a distribuição dos agentes implementadores pela hierarquização dentro da burocracia.

Tabela 02 – Distribuição dos artigos por agentes implementadores.

AGENTES IMPLEMENTADORES	f	%
Burocratas de Nível de Rua	15	57,69%
Burocratas de Médio Escalão	7	26,92%
Ambos	4	15,38%
TOTAL	26	100,00%

Fonte: os autores

Podemos encontrar três tipos de estudos focados na atuação dos agentes implementadores. O primeiro tipo são os estudos centrados nos burocratas de nível de rua ($f=15$). Nesse enquadramento, podemos verificar os estudos de: Leal, Figueiredo e Silva (2012); Oliveira (2012); Lotta (2014, 2018); Ferreira e Medeiros (2016); Costa Filho, Costa e Costa (2017); Lima e D'Ascenzi (2017); Martins e Dias

(2018), Bonelli *et al.* (2019), Dutra (2020), Silva *et al.* (2020), Fernandez e Guimarães (2020), Lotta e Pires (2020), Lotta e Costa (2020) e Lotta *et al.* (2021).

Os burocratas de nível de rua são agentes que interagem diretamente com os cidadãos em algum serviço público. (BONELLI *et al.*, 2019; HAM; HILL, 1993; LIPSKY, 2019). Eles podem ser: professores, profissionais da saúde, juízes, defensores públicos, agentes penitenciários, guardas civil, policial militar, assistente social entre outros.

Uma das características dos burocratas de nível de rua são os encontros face a face com os cidadãos. (OLIVEIRA, 2012). Na sua atuação devido a esse contato direto são obrigados a estabelecerem tomadas de decisões rápidas para revolverem problemas específicos no seu cotidiano. Problemas esses não previstos por normativas de conduta da sua função. Ao ter que tomar essa decisão rápida, os burocratas de nível de rua não só executam as Políticas Públicas, mas, por meio da sua ação, reinventam e ressignificam as condutas estabelecidas nas diretrizes e normativas da Política Pública, conforme os locais e contextos que operam. (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LIMA; D'ASCENZI, 2017; LOTTA, 2014, 2018; SÁTYRO; CUNHA, 2019).

Durante a atuação do burocrata de nível de rua, eles podem sofrer influências de fatores individuais, institucionais e relacionais. (LOTTA, 2010, 2012). Os fatores individuais (crenças, valores, auto interesse e poder discricionário), os fatores institucionais (leis, normas, diretrizes, regras, recursos e estrutura) e os fatores relacionais (público, gerentes e políticos). (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LOTTA, 2010, 2012, 2014, 2018). Esses fatores são distribuídos ao longo da cadeia de conexões entre seres humanos (burocratas e cidadãos) e não-humanos (documentos, regras, formulários, estrutura física e material de consumo). (HOYLER; CAMPOS, 2019).

O segundo tipo são as investigações focadas nos burocratas de médio Escalão ($f=7$). Identificamos os estudos de: Lotta, Pires e Oliveira (2014); Mendes e Aguiar (2017); Oliveira e Fontes Filho (2017); Cavalcanti, Lotta e Yamada (2018); Lotta, Pereira e Bichir (2018), Hoyler e Campos (2019), Novato, Najberg e Lotta (2020)

Os burocratas de médio escalão são identificados como funcionários situados no meio da estrutura administrativa organizacional. Eles são os gerentes,

dirigentes, diretores, supervisores e coordenadores. (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

No seu cotidiano os burocratas de médio escalão desempenham ações de operacionalização das estratégias do alto escalão. Dessa forma, eles desenvolvem o papel de conectividade ao longo do processo de implementação, por meio de atividades técnicas, políticas e estratégicas. Sendo assim, são o elo entre alto escalão e burocratas de nível de rua. (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Ao longo do ciclo de vida de uma Política Pública, os burocratas de médio escalão podem participar das fases de formulação e implementação, porém é na implementação que o seu papel de gerência é destacado. Por essa característica, o nível de complexidade da sua função gerenciadora e as atividades desempenhadas tendem a aumentar conforme a posição que ocupa na hierarquia organizacional. (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Durante a sua carreira no serviço público, os burocratas de médio escalão podem sofrer mudanças no seu perfil de atuação. No início eles tendem a um perfil negociador, dinâmico e comunicativo, passando para um perfil mais burocrático, técnico e operacional. (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

O terceiro de tipo são as investigações que combinaram os burocratas de nível de rua e os burocratas de médio escalão ($f=4$). Encontramos os estudos de: Costa Filho, Costa e Costa (2018) Sátyro e Cunha (2019) e Camargo e Carvalho (2019).

Na tabela 03 é apresentada a distribuição dos artigos dos agentes implementadores por área de temática de atuação em Políticas Públicas.

Tabela 03 – Distribuição dos artigos por temática

TEMÁTICA	f	%
Administração Pública	2	7,69%
Assistência Social	3	11,54%
Educação	4	15,38%
Saúde	8	30,77%
Segurança Pública	2	7,69%
Sem definição	7	26,92%
TOTAL	26	100,00%

Fonte: os autores

Nos estudos investigados, identificamos pesquisas empíricas ($f=19$) e teóricas ($f=7$). As pesquisas empíricas foram desenvolvidas em diferentes áreas setoriais e analisaram diferentes agentes implementadores no seu contexto cotidiano. Em relação aos estudos teóricos, identificamos que eles são específicos sobre os agentes implementadores. Isso demonstra o aumento da preocupação com a temática no Brasil, tendo em vista que Lotta (2012) evidenciou que até o ano de 2011, o tema era apresentado em estudos teóricos gerais sobre Políticas Públicas e não tinham o foco específico nos agentes implementadores.

Considerando os estudos empíricos encontrados, observamos a maior incidência de pesquisas em Políticas Públicas de Saúde ($f=8$). Dentro desses estudos, podemos apontar os escritos de Lotta (2014, 2018), que analisou os agentes implementadores do Programa Saúde da Família; o trabalho de Leal, Figueira e Silva (2012), que investigaram o Programa Mais Saúde; o estudo de Mendes e Aguiar (2017), que averiguaram a Política de Regulação de Leitos em Unidades de Terapia Intensiva (UTI); e a pesquisa de Lima e D'Ascenzi (2017), que examinaram a Política Nacional de Humanização. Compreendemos que as Políticas Públicas de Saúde estudadas foram formulação pelo Governo Federal e implementadas em cooperação com os outros entes federativos (Estaduais e Municipal).

A segunda temática com maior incidência foram as pesquisas em Políticas Públicas educacionais ($f=4$). O estudo de Costa Filho, Costa e Costa (2017) explorou o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA); o artigo de Mota (2018) observou o Prêmio Escola Nota Dez do governo do Ceará; e o trabalho de Camargo e Carvalho (2019) investigou a Política de Educação Especial da Rede Municipal de Corumbá – Mato Grosso do Sul.

As Políticas Públicas educacionais estudadas são diversas no sentido de responsabilidade pela formulação e implementação. O estudo de Mota (2018) tem o foco em uma ação específica do Governo do Estado do Ceará, ou seja, responsável pela formulação e implementação do Prêmio Escola Nota Dez. O trabalho de Camargo e Carvalho (2019) focou em uma ação específica do Governo do Município de Corumbá. O texto de Costa Filho, Costa e Costa (2017) focalizou em ação específica do Governo Federal, desenvolvida no caso estudado, na Rede Federal de Ensino. Diferentemente dos estudos de Políticas Públicas de Saúde, os

estudos dos agentes implementadores das Políticas Públicas educacionais não envolveram cooperação entre os entes federativos.

As pesquisas sobre os agentes implementadores em contexto de Administração Pública ($f=2$) foram desenvolvidas nos contextos das prefeituras. O artigo de Oliveira e Fontes Filho (2017), apresenta a pesquisa de uma ação da Prefeitura do Rio de Janeiro voltada para práticas de gestão e métodos eficientes. O texto de Hoyler e Campos (2019) indica a investigação da construção de documentos pela Prefeitura de São Paulo.

Os estudos sobre os agentes implementadores em atuação com a Segurança Pública ($f=2$) foram desenvolvidos em contexto de formulação e implementação de responsabilidade estadual. Oliveira (2012) verificou a aplicação do Policiamento Ostensivo da Polícia Militar do Estado da Bahia. Mendes e Dias (2018) estudo as Políticas Públicas Prisionais do Estado do São Paulo.

Os estudos dos agentes implementadores em Políticas Públicas de Assistência Social ($f=3$) foram formuladas pelo Governo Federal e implementadas em cooperação com os outros entes federativos, seja no estudo de Satyro e Cunha (2019), no Lotta, Pereira e Bichir (2018) ou no de Silva *et al.* (2020).

Ao estudar a literatura sobre os agentes implementadores, Lotta (2012) identificou que as pesquisas eram focalizadas em Políticas Públicas educacionais e Políticas Públicas de Saúde. Dessa forma, podemos evidenciar que, entre 2012 e 2021, as temáticas de estudos sobre os agentes implementadores adentraram em outras áreas que não foram identificadas por Lotta (2012) como: Administração Pública, Assistência Social e Segurança Pública. Todavia, as Políticas Públicas educacionais e Políticas Públicas de Saúde ainda são predominantes. Apesar desse aumento, as possibilidades de novas investigações em outras Políticas Públicas setoriais (e das já pesquisadas) ainda são imensas, devido ao grande número de Políticas Públicas em nível Federal, Estadual e Municipal que ainda não foram pesquisadas.

Ainda, esses estudos apresentam como características para coleta de dados, o uso de entrevista ($f=8$), entrevista associada a observação ($f=2$), entrevista associada a um questionário ($f=2$), documentos ($f=1$), observação ($f=1$) e questionário ($f=1$). Os dados foram analisados e interpretados por meio do estabelecimento de categorias ($f=11$), análise de conteúdo ($f=1$) e *Software Nvivo* ($f=1$).

Os estudos sobre os agentes implementadores, ainda, apresentam as características em relação aos locais pesquisados em diferentes Políticas Públicas setoriais. O lócus de pesquisa normalmente é em um único município ($F=7$): Oliveira (2012) em Salvador – Bahia; Costa Filho, Costa e Costa (2017) em Cuiabá – Mato Grosso; Oliveira e Fontes Filho (2017) no Rio de Janeiro – Rio de Janeiro; Martins e Dias (2018), Lotta, Pereira e Bichir (2018) e Hoyler e Campos (2019) em São Paulo – São Paulo; Camargo e Carvalho (2019) em Corumbá – Mato Grosso do Sul.

Os textos de Mendes e Aguiar (2017) e Mota (2018) buscaram compreender as ações dos agentes implementadores nas macrorregiões do Cariri – Ceará e leste da Bahia, respectivamente. Já Lotta (2014, 2018) comparou as cidades de Sobral – Ceará, Taboão da Serra e São Paulo – São Paulo. Leal, Figueiredo e Silva (2012) correlacionaram dados de Goiânia – Goiás, Petrolina – Pernambuco, Rio Branco – Acre e Joinville – Santa Catarina. Satyro e Cunha (2019), por meio do Encontro do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, conseguiram entrevistar agentes implementadores de 10 cidades diferentes.

Por fim, os estudos sobre os agentes implementadores focam em contextos cotidianos, em sua maioria dos casos nas capitais dos estados do Brasil ($f=12$), somente os trabalhos de Mota (2018), Satyro e Cunha (2019) e Camargo e Carvalho (2019) não envolveram capitais dos estados do Brasil.

Portanto, os estudos sobre os agentes implementadores ainda têm grande potencial de estudos, tendo em conta aos diferentes contextos municipais e regionais em diversas Políticas Públicas setoriais em nível Federal, Estadual e Municipal. Ainda assim, destacamos a necessidade de estudos em municípios de pequeno e médio porte, pois as condições dos agentes implementadores em municípios de grande, médio e pequeno porte são diferentes da Federação.

Tabela 04 – distribuição dos artigos por funções dos agentes implementadores.

FUNÇÃO	f	%
Agente Comunitário de Saúde (ACS)	3	11,54%
Agente Penitenciário	1	3,85%
Analista de gerenciamento de projetos e metas (AGPM)	1	3,85%
Cargo em Comissão	1	3,85%
Docentes	5	19,23%
Gestor Escolar	3	11,54%
Gestor de Unidade Básica de Saúde	2	7,69%
Oficial da Polícia Militar	1	3,85%
Profissionais de Unidade Básica de Saúde	2	7,69%
Supervisões de Assistência Social (SAS)	1	3,85%
Sem definição	6	23,08%
TOTAL	26	100,00%

Fonte: os autores

Em relação as funções dos agentes implementadores, constatamos que esses burocratas atuam em contextos escolares e no atendimento à saúde. No contexto escolar foram estudados os docentes e gestores escolar. (CAMARGO; CARVALHO, 2019, COSTA FILHO; COSTA; COSTA, 2017; MOTA, 2019). Ao estudar esses agentes implementadores, os autores utilizaram da combinação de aspectos teóricos dos burocratas de médio escalão e burocratas de nível de rua.

No atendimento à saúde foram estudados: Agente Comunitário de Saúde (LOTTA, 2014; 2018), Gestor de Unidade Básica de Saúde (LEAL; FIGUEIREDO; SILVA, 2012; LIMA; D'ASCENZI, 2017) e Profissionais da Saúde (MENDES; AGUIAR, 2017). Nos estudos sobre os funcionários que atuam na área de saúde, os pesquisadores adotaram os aspectos teóricos dos burocratas de nível de rua, exceto Mendes e Aguiar (2017), que usaram o conceito de burocratas de médio escalão.

A fim de descrever os fatores de influência na atuação dos agentes implementadores na literatura de políticas públicas brasileiras. Neste momento, descrevemos os principais resultados encontrados.

Podemos identificar na literatura o “papel do gestor” no processo de implementação. Nessa categoria, encontramos as expectativas relacionais ao desempenho dos burocratas de médio escalão no desempenho das suas funções.

Para Lotta, Pires e Oliveira (2014), os burocratas de médio escalão são sujeitos fundamentais para compreender os processos de produção de políticas públicas.

Mota (2018) destaca que os burocratas de médio escalão (equipe gestora de unidade escolar) desempenham o papel central de elaboração de planos de ação de recursos financeiros e do Projeto Político-Pedagógico. Dessa maneira, são fundamentais para direcionar o êxito ou fracasso de programas implementados no campo educacional.

Camargo e Carvalho (2019) entendem que os burocratas de médio escalão, em ambiente escolar, devem considerar o contexto em que estão inseridos, as demandas locais e as condições estruturais em que a unidade escolar se encontra. Assim, esses profissionais podem lançar estratégias que viabilizem o mínimo de condições para o trabalho escolar acontecer.

Lotta, Pires e Oliveira (2014) destacam que os diretores de unidade escolar realizam tarefas múltiplas, envolvendo administração pedagógica, prestação de contas, supervisão de professores, gestão da ordem interna, gestão de recursos e gestão das relações humanas internas e externas.

Oliveira e Fontes Filho (2017) identificaram que esses burocratas de médio escalão desenvolvem atividades sobre aspectos operacionais, orçamentários e procedimentais.

Ainda em relação dos burocratas de médio escalão, identificamos o aspecto de “experiência/idade”. Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) apontam que burocratas de médio escalão mais jovem tendem a ter uma atuação mais complexa. Dessa forma, indicam que dentro do governo federal, aconteceu uma transição no perfil dos burocratas de médio escalão, surgindo um perfil mais negociador entre os mais jovens, ao invés de um perfil mais técnico e operacional das gerações mais velhas.

Os burocratas de médio escalão e os burocratas de nível de rua têm as suas diferenças de atuação e função. Todavia, destacamos que, em contextos de implementação comum, poderão sofrer influências mutuamente de fatores estruturais, relacionais e institucional. Dessa forma, ressaltamos algumas diferenças que Lipsky (2019) apontou sobre esses agentes implementadores.

Os burocratas de nível de rua e os burocratas de médio escalão poderão ter prioridades diferentes dentro de um contexto de implementação. Assim, os burocratas de nível de rua podem considerar legítimo os direcionamentos dos

gestores, porém, podem considerar como ilegítimos os objetivos da política propostos pelos gestores. (LIPSKY, 2019).

Lipsky (2019) explica que esse distanciamento de interesses está relacionado às características da atuação dos burocratas de nível de rua, pois os mesmos precisam processar rapidamente cargas de trabalho, livres de ameaças reais e psicológicas. Assim, ao exercer discricionariedade e lidar com recursos inadequados para a sua ação, os burocratas de nível de rua desenvolvem atalhos e simplificações para lidar com as responsabilidades. Os burocratas de nível de rua estão interessados em realizar o seu trabalho conforme as suas preferências, por outro lado, os burocratas de médio escalão estão interessados em atingir os resultados com os objetivos da organização.

Os gestores (burocratas de médio escalão) buscam restringir a discricionariedade dos burocratas de nível de rua a fim de atingir os resultados, todavia os burocratas de nível de rua entendem que tais esforços são ilegítimos e podem resistir. Desse modo, os burocratas de nível de rua buscam manter e expandir a sua autonomia. (LIPSKY, 2019).

Identificamos o aspecto 'normas, regras e regulamentos' como elemento de influência na ação dos agentes implementadores. Nesse aspecto, verificamos situações em conformidades com as 'normas, regras e regulamentos' e situações de resistência.

Oliveira e Fontes Filho (2017) ao estudarem o analista de gerenciamento de projetos e metas, da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, destacaram que a convergência aos objetivos varia entre os burocratas. Dessa maneira, quanto mais próximo o burocrata estiver dos maiores níveis da hierarquia, maior é o nível de adesão aos objetivos. Ainda assim, destaca que os servidores de níveis hierárquicos mais baixos, em muitas vezes, desconhecem o plano estratégico.

Lotta, Pereira e Bichir (2018), ao estudarem o papel das Supervisões de Assistência Social (SAS) da Prefeitura Municipal de São Paulo, apontam que os processos decisórios da política não ocorrem somente em nível central na questão da padronização de normas, mas também ocorrem em níveis intermediários, que são responsáveis por interpretar as regulamentações e construir os fluxos de trabalho.

Mota (2018), ao estudar os burocratas de nível de rua e os burocratas de médio escalão do Programa Alfabetização na Idade Certa, percebeu que, ao

exercer a sua discricionariedade, eles interpretam à sua maneira as normas da política, conforma as condições oferecidas pelo seu contexto de atuação, porém, eles não fogem da norma prescrita.

Sátyro e Cunha (2019) ao estudarem os burocratas de nível de rua e os burocratas de médio escalão da Política de Assistência Social no Brasil, enfatizam que as normativas apresentam grande influência sobre a ação no cotidiano, influenciando diretamente na sua implementação. Além disso, o contexto cultural que incidem nela aparecem como limitadores para a melhor implementação.

Oliveira (2012), ao estudar os oficiais da Polícia Militar do Estado da Bahia, indica que a incerteza e a mutabilidade são uma realidade constantes na ação cotidiana dos policiais. Assim, os policiais podem apresentar algumas resistências em relação as diretrizes, conseqüentemente, podem desviar de normas e de procedimentos formais no cotidiano. Principalmente por entenderem que durante a ação é necessário agir de formas que muitas vezes não estavam previstas pelo alto escalão. Dessa maneira, vale lembrar que não se pode esquecer que os burocratas de nível de rua não precisam necessariamente violar as regras e normas para não executar as ordens que vem de cima. Eles podem se apegar à elas, justamente para justificar a sua resistência.

Martins e Dias (2018), ao estudarem a atuação de agentes de segurança penitenciária, salientam que a transformação das regras em ações é um exercício interpretativo. Em algumas situações particulares não é possível resolver os problemas com base unicamente em regras generalizantes.

Lima e D'Ascenzi (2017), ao estudarem o papel dos burocratas de nível de rua na implementação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde no município de Porto Alegre, destacam que a política implementada não corresponde às intenções referentes na política formal, embora tenha sido influenciada por ela. Assim, aconteceu um processo por meio do constante exercício de resignificação. Dessa forma, constituiu-se um conjunto peculiar de ideias à respeito da política.

Lotta (2018), ao estudar os agentes comunitários de saúde, ressalta que, em uma Unidade Básica de Saúde, existe uma considerável parcela de atividades não previstas pelas normas. Portanto, em contextos reais de implementação, a diversidade e não previsibilidade não se constituem em um desvio da política, mas sim o seu fundamento. No momento dessa imprevisibilidade de acontecimentos, as

adaptações constituídas por esses burocratas de nível de rua estão vinculadas principalmente às adaptações exercidas anteriormente à sua atuação.

Em relação às ‘normas, regras e regulamentos’, Lipsky (2019) destaca que os analistas consideram que os funcionários de baixo escalão irão mais ou mesmo executar trabalhos do que se é esperado deles. Por outro lado, os teóricos das organizações colocam que sempre haverá algum desvio entre ordens e a execução. Todavia, o deslize é normalmente entendido como uma falha de comunicação entre trabalhadores. Portanto, essas dificuldades são desafios para as gestões e organizações.

Lipsky (2019, p.103) enfatiza que os burocratas de nível de rua trabalham com objetivos conflituosos e ambíguos. Assim, coloca alguns exemplos: “O papel da polícia é manter a ordem ou aplicar a lei? O papel da educação pública é transmitir valores sociais, ensinar habilidades básicas, ou atender às necessidades dos empregadores treinando para a força de trabalho?”

Lipsky (2019) coloca que os objetivos no serviço público tendem a ter uma dimensão idealizada. Assim, esses objetivos são difíceis de alcançar e sua abordagem poderá a ser confusa e complicada. Objetivos como promover qualidade de vida, justiça igualitária e educação pública para todos, são alguns exemplos dessa dimensão idealizada.

Sobre os fatores de influência na ação dos agentes implementadores, encontramos na literatura o aspecto de ‘Falta de capacitação e familiaridade com a política’. Nesse aspecto, observamos situações onde os burocratas de nível de rua e burocratas de médio escalão não tiveram capacitação para atuar na política pública.

Costa Filho, Costa e Costa (2017), ao estudarem os burocratas de nível de rua e os burocratas de médio escalão do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica, na Modalidade Jovens e Adultos (PROEJA), no Instituto Federal de Mato Grosso – campus Cuiabá, apontam que a maioria dos professores não conhecia o documento base do PROEJA e não tiveram a capacitação para acessar informações fundamentais para atuação no programa. Dessa forma, não existiu capacitação e apoio institucional para implementar o programa.

Leal, Figueiredo e Silva (2012), ao estudarem a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Homens (PNAISH), evidenciaram que os agentes implementadores

tinham pouca ou nenhuma familiaridade com a política implementada. Alguns deles relataram que nunca leram qualquer documento relacionado ao programa. A grande parte dos agentes implementadores afirmaram não ter participado de capacitação específica sobre saúde do homem. Isso impactou na ausência de diretrizes e protocolos para atuar no contexto de implementação. Por fim, os agentes implementadores lamentaram a falta de oferta de capacitação e afirmaram que essa falta de capacitação foi a maior dificuldade para atuar no programa.

Em relação ao aspecto de 'Falta de capacitação e familiaridade com a política', Lipsky (2019) coloca que os burocratas de nível de rua podem também sofrer com a falta de recursos pessoais para a execução do seu trabalho. Isso pode ser derivado da falta de experiência e/ou do mal treinamento. Porém, mesmo quando essa inadequação é atribuível à natureza do trabalho e não à sua pessoa, é necessário considerar que alguns trabalhos não podem ser feitos adequadamente, devido às suas características e ambiguidades.

Outro aspecto encontrado na literatura que impacta na atuação dos agentes implementadores foi o 'limite financeiro'. Sátyro e Cunha (2019), ao estudarem os burocratas de nível de rua e os burocratas de médio escalão da Política de Assistência Social no Brasil, colocam que os limites financeiro-orçamentários são determinantes na implementação da política. Esses limites impactam na implementação das políticas públicas de municípios de todos os portes. Dessa forma, sugerem que essa conclusão pode ser pensar para outras políticas implementadas.

Por fim, destacamos algumas influências na atuação dos agentes implementadores na pandemia de COVID-19. Silva *et al.* (2020) estudaram a percepção dos agentes implementadores da assistência social na pandemia. Dessa forma, os burocratas de nível de rua se sentiram pouco apoiados e despreparados para garantir a continuidade dos serviços, pois relataram que não tiveram capacitação sobre como lidar com o Covid-19, não sentiram apoio dos seus superiores nesse momento e não receberam orientações de como agir durante a pandemia. Portanto, em suas devidas proporções, os burocratas de nível de rua da assistência social estavam despreparados e sem apoio para responder às demandas existentes e emergenciais.

Silva *et al.* (2020) destacaram que o uso de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) não foi a mudança com maior impacto na atuação dos agentes

implementadores. De fato, a impossibilidade de estabelecer vínculos com os beneficiários foi o que mais impactou para implementar as políticas de assistência social na pandemia.

Lotta *et al.* (2021) ao estudarem a atuação de diferentes burocratas de nível de rua durante a pandemia, apontam que essa nova realidade exacerbou problemas historicamente enfrentados por esses profissionais no seu cotidiano, além da grande distância entre os escalões da burocracia e os problemas na coordenação intergovernamental. Portanto, é possível indicar três fatores que alteraram as práticas cotidianas em momento de pandemia:

[...] os nossos dados levantados apontam para a existência de três fatores que alteram a prática destes profissionais em contexto de crise: maior centralização da formulação das respostas, levando a arcabouços normativos que não correspondem à prática da BNR e não abrangem o conhecimento prévio deste público; a ruptura dos sistemas (formais ou informais) que regiam a discricionariedade desses profissionais, levando a um contexto de aumento da ambiguidade e de contradição, no qual a atuação da BNR pode colocar em situação de risco a população que busca atender; e, por fim, o fortalecimento de um conflito político que tanto afeta a BNR no atendimento dos cidadãos quanto é por ela propagado, visto que não pode ser considerada um corpo homogêneo de profissionais (LOTTA *et al.*, 2021, p. 26).

Assim, os fatores de influência evidenciados nesse levantamento de literatura sinalizaram o ‘papel do gestor’ e ‘experiência’ com elementos específicos dos burocratas de médio escalão no contexto de implementação e a sua relação com seus supervisionados (burocratas de nível de rua). No entanto, podemos constatar elementos comuns que influenciam burocratas de nível de rua e burocratas de médio escalão em um contexto de implementação, são: ‘normas, regras e regulamentos’, ‘falta de capacitação e familiaridade com a política’ e ‘limite financeiro’. Contudo, identificamos que o aspecto da pandemia de ‘COVID-19’ influenciou e agravou os desafios já presentes no contexto de implementação de políticas públicas. Dessa forma, situações como a pandemia, denominamos de ‘elementos de emergência’.

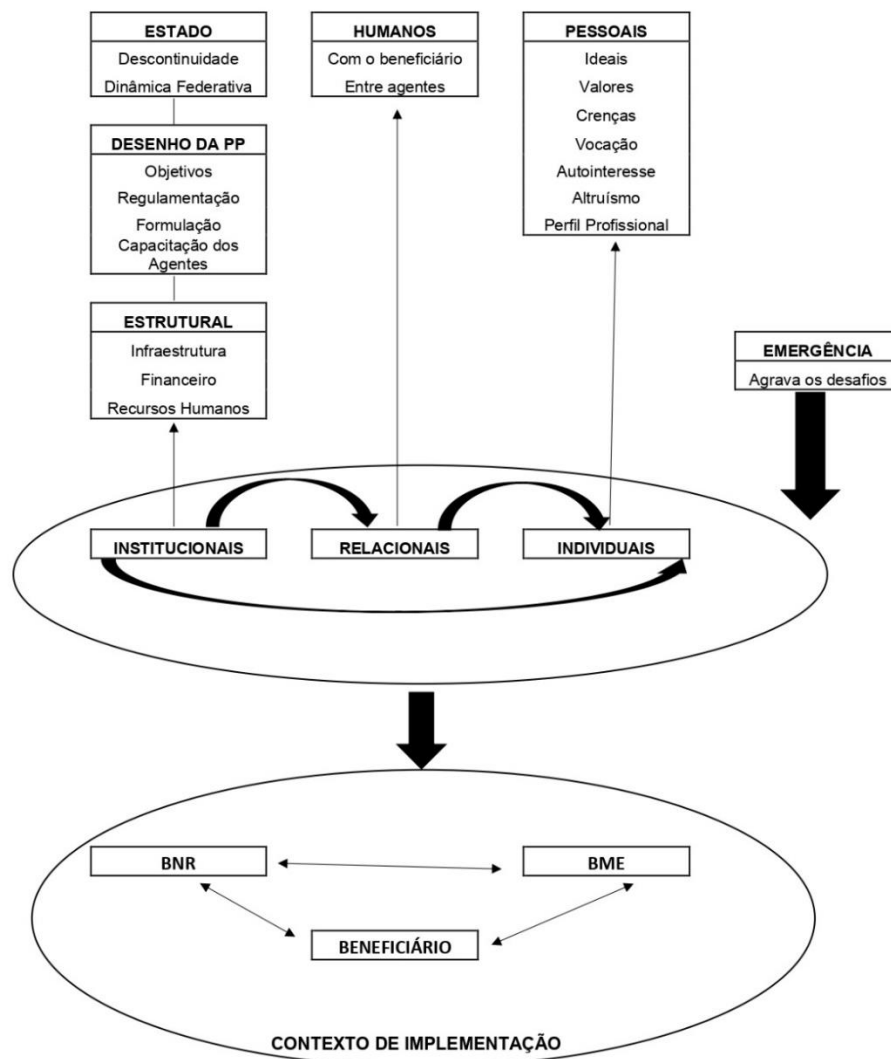
Ao descrevermos os fatores de influência na atuação dos agentes implementadores na literatura de políticas públicas brasileiras, percebemos que são correspondentes aos estudos de Bonelli *et al.* (2019), Ferreira e Medeiros (2016) e Lotta (2010, 2012) que procuraram sintetizar os fatores de influência nos burocratas

de nível de rua e de Novato, Najberg e Lotta, (2020) sobre os burocratas de médio escalão.

Reiteramos que os agentes implementadores são influenciados pelo seu contexto de implementação. Burocratas de nível de rua e burocratas de médio escalão, em um mesmo contexto de implementação, se influenciam mutuamente, e são influenciados, resumidamente, por fatores institucionais e organizacionais e fatores individuais, e isso impacta no serviço oferecido ao beneficiário da política.

Portanto, para uma análise levando em consideração os agentes implementadores (burocratas de nível de rua e burocratas de médio escalão), sugerimos a adoção do modelo que busca sintetizar os relatos da literatura de políticas públicas brasileiras (Figura 02), que identifica os principais fatores de influência na atuação dos agentes implementadores.

Figura 02 – Os Fatores de influência na atuação dos agentes implementadores



Fonte: os autores

Partimos da premissa que burocratas de nível de rua e de burocratas de médio escalão dispõem de discricionariedade. Dessa maneira, existem três grandes fatores de influência: fatores institucionais, fatores individuais e fatores relacionais. Esses três fatores estão presentes no momento da implementação e impactam na produção da política. Porém, esses fatores poderão ser agravados em situações de emergência, como foi a situação da pandemia de COVID-2019. Assim, o elemento de emergência poderá aumentar os desafios para a implementação.

Como forma de deixar mais claro os possíveis elementos que influenciam os agentes implementadores, criamos subcategorias e indicadores que poderão

facilitar a análise da atuação dos agentes implementadores. Em relação aos fatores institucionais, destacamos os elementos: 'Estado', 'desenho da política pública' e 'estrutural'. Já os fatores relacionais, apontamos o elemento 'humano' que são as interações entre agentes e entre agentes e beneficiário no contexto de interação. Por fim, ressaltamos os fatores 'individuais' que são os elementos como: 'ideais', 'valores', 'crenças', 'vocação', 'auto interesse', 'altruísmo' e 'perfil profissional'.

Compreendemos que esses fatores poderão influenciar o comportamento e a atuação dos burocratas de nível de rua e burocratas de médio escalão. Portanto, frisamos a importância de pensar sobre esses fatores e seus elementos. Além disso, é fundamental compreender como esses fatores se combinam e impactam formando a política pública efetivamente entregue ao beneficiário.

Concordamos com Lotta *et al.* (2021) ao destacarem a necessidade da centralidade de analisar os contextos de implementação sob a ótica dos agentes implementadores. Assim, podemos compreender as dinâmicas de funcionamento dos governos e da sociedade com um todo. Por fim, essas pesquisas poderão contribuir para melhorias futuras no processo de planejamento e implementação.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO

Neste capítulo, apontamos os principais elementos do Programa Novo Mais Educação. Para tanto, utilizamos da pesquisa documental dos principais documentos do Programa Novo Mais Educação. No primeiro momento, demonstrando alguns aspectos históricos e conceituais do programa. No segundo momento, apresentando os aspectos do contexto de implementação de Ponta Grossa – Paraná.

4.1 AUMENTO DO TEMPO DE PERMANÊNCIA E O PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, o aumento progressivo do tempo de permanência de crianças e adolescentes na escola é tratado no artigo 34. (BRASIL, 1996). Para Cavaliere (2007) foi nos anos 2000 que intensificou o surgimento de experiências nas redes de ensino público de Estados e Municípios. Essa ampliação do tempo de permanência na escola pode ser entendida e justificada de três formas:

a) ampliação do tempo como forma de se alcançar melhores resultados da ação escolar sobre os indivíduos, devido à maior exposição desses às práticas e rotinas escolares; (b) ampliação do tempo como adequação da escola às novas condições da vida urbana, das famílias e particularmente da mulher; (c) ampliação do tempo como parte integrante da mudança na própria concepção de educação escolar, isto é, no papel da escola na vida e na formação dos indivíduos. (CAVALIERE, 2007, p. 1016).

A ampliação do tempo de permanência foi uma aposta para a diminuição das diferenças sociais e de aprendizagem entre os alunos. Isso impactou na transformação do tipo de vivência escolar e do papel desempenhado pela escola. No entanto, a ampliação do tempo de permanência popularmente é chamada de escola em tempo integral. A escola em tempo integral é entendida por, pelo menos, quatro concepções. (CAVALIERE, 2007).

A primeira concepção pode ser identificada como ‘escola de cunho assistencialista’. Nessa concepção, a escola de tempo integral é vista como uma escola para os desprivilegiados, que tem como foco suprir as deficiências gerais na

formação dos alunos. Assim, a escola substitui a família e o conhecimento não é o mais relevante, mas sim a ocupação do tempo e a socialização. (CAVALIERE, 2007).

A segunda concepção é a 'escola autoritária'. Nessa concepção, a escola em tempo integral é uma instituição de prevenção ao crime. Dessa maneira, estar 'preso' na escola é sempre melhor do que estar nas ruas. A terceira concepção é a 'escola emancipatória'. Nela, o tempo integral seria um meio de proporcionar uma educação mais efetiva do ponto de vista cultural. Assim, o aumento da permanência do tempo na escola visa garantir melhores desempenhos em relação aos saberes escolares que, conseqüentemente, são elementos para a emancipação. (CAVALIERE, 2007).

Por fim, a quarta visão entende que a educação em tempo integral não é dependente da estruturação de uma escola de horário integral e assim pode ser entendida como 'escola multissetorial'. Dessa forma, a educação pode e deve ser realizada também fora da escola. O tempo de permanência não precisa estar centralizado em uma única instituição. Assim, para garantir uma ação diversificada e compatível com o mundo contemporâneo seria necessário a articulação das estruturas do Estado e parcerias com setores não-governamentais. (CAVALIERE, 2007).

A temática de ampliação do tempo de permanência dos alunos nas escolas públicas no Brasil tem sido cada vez mais frequente no campo acadêmico/científico (CASTANHO; MANCINI, 2016), assim como o aumento de Políticas Públicas voltadas para essa finalidade (CAVALIERE, 2007). Podemos encontrar investigações de experiências em nível federal (BARBOSA; RICHTER; DELGADO, 2015; FLACH, 2015; MAURÍCIO, 2014), em nível estadual (BASEI; BENDRATH; MENEGALDO, 2017; CASTRO; LOPES, 2011; FERREIRA; REES, 2015; SOARES *et al.*, 2014) e em nível municipal (CARVALHO, 2015; COELHO; LOPES, 2014; LEITE; RAMALHO, 2015).

Uma das ações em nível federal que visou essa ampliação do tempo de permanência foi o Programa Mais Educação (PME), instituído por meio da Portaria Interministerial nº 17 de 24 de abril de 2007, firmada entre os Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social, do Esporte, da Ciência e Tecnologia, da Cultura e do Meio Ambiente, objetivando a implantação da educação integral a partir

da reunião dos projetos sociais desenvolvidos pelos Ministérios envolvidos. (BRASIL, 2009).

Para Leclerc e Moll (2012), o Programa Mais Educação foi uma estratégia indutora para o fortalecimento de uma política de educação em tempo integral. Assim, o Programa Mais Educação foi entendido como uma forma para buscar a melhora da qualidade da educação pública brasileira, usando das ferramentas de aumento do tempo de permanência e a diversificação de atividades em contraturno. (BERNADO; CHRISTOVÃO, 2016; PENTEADO, 2014; SILVA; SILVA, 2013, 2014; SOARES, BRANDOLIN; AMARAL, 2017; ZUCCHETTI; MOURA, 2017).

Silva e Silva (2013) destacaram que o Programa Mais Educação no seu projeto-político pedagógico renova antigas ideias de educação compensatória, com base na equação 'proteger e educar', não seguindo a direção de uma educação emancipatória. Apesar disso, entendemos que Políticas Públicas com essa finalidade são necessárias. Porém, elas devem ser avaliadas e reformuladas, visando atender as necessidades de uma sociedade e educação do século XXI.

Parente (2018) apontou que o Programa Mais Educação foi uma alternativa para enfrentar o problema da qualidade da educação brasileira e ampliar as oportunidades educativas. Além disso, o programa foi implementado por escolas públicas estaduais, distritais e municipais.

Castanho e Mancini (2016) ressaltaram que a implementação de programas de educação em tempo integral, principalmente em escolas públicas municipais, foram prioridade nas políticas governamentais. Dessa forma, essas políticas visaram enfrentar vários problemas presentes na educação brasileira, entre eles o baixo rendimento escolar, o acesso à educação de qualidade e ampliação da responsabilidade da escola pública na formação de crianças e adolescentes.

O Programa Mais Educação foi a principal política pública com o objetivo de ampliação de jornada escolar para crianças e adolescentes e consequentemente atingir a meta 6 do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024)², que é oferecer educação em tempo integral em pelo menos 50% das escolas públicas, visando atender pelo menos 25% dos alunos da educação básica. (BRASIL, 2014, 2015).

A meta 6 do Plano Nacional de Educação refletiu a intencionalidade de ampliar o tempo de permanência de crianças e adolescentes matriculados nas

² O Plano Nacional de Educação foi aprovado pela Lei nº 13.005/2014. Nele é apresentado 20 metas e estratégias para guiar as políticas educacionais entre os anos de 2014 a 2024.

escolas públicas, com ampliação de atividades educativas e oportunidades educacionais, beneficiando a melhoria da qualidade da educação. Uma das estratégias para ampliar a oferta da educação básica pública em tempo integral seria o desenvolvimento de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência de crianças e adolescentes fosse igual ou superior a sete horas diárias. (BRASIL, 2014, 2015).

Para Coelho, Rosa e Silva (2018), o Brasil viveu um momento de discussão sobre a melhoria da escola pública e elaboração de agenda para as políticas educacionais. Isso foi identificado na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007) e do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024), integrado ao PDE o Programa Mais Educação funcionou entre 2007 a 2016.

No ano de 2016 e decorrendo do *impeachment* da então Presidenta Dilma Rousseff, aconteceram reformulações e suspensões de alguns programas federais, entre eles na área de educação, já na administração do Presidente Michel Temer. Dessa forma, o Programa Mais Educação passou por uma reformulação e foi nomeado de ‘Programa Novo Mais Educação (PNME)’. Essa reformulação foi instituída por meio da Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016, do Ministério da Educação (MEC).

Dois pontos serviram como justificativa do MEC para a reformulação do Programa Mais Educação. O primeiro seria o fato de o Brasil não ter alcançado a meta estabelecida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para os Anos Finais do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, e o segundo seria o desafio de atingir as Metas 6 e 7, do Plano Nacional de Educação, que determinam a ampliação da oferta de educação em tempo integral e a melhoria da qualidade do fluxo escolar e da aprendizagem das escolas públicas, respectivamente. (BRASIL, 2016c; SOUSA *et al.*, 2019).

Coelho, Rosa e Silva (2018) enfatizaram que as justificativas para as mudanças no programa foram amparadas pela avaliação do Programa Mais Educação da Fundação Social Itaú. Corá, Zardo e Gandolfi (2019) apontaram que, no Programa Novo Mais Educação, o letramento em língua portuguesa e matemática, a melhoria dos índices de avaliação e a ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola são elementos focalizados pelo programa. Dessa forma, as

atividades culturais, esporte e lazer são secundárias em relação a centralidade no ensino de português e de matemática.

Compreendemos que essa mudança de nomenclatura foi vinculada a tentativa de deixar diferenças de governos. Todavia, entendemos que não existiu uma grande ruptura de um programa para outro, pois ambos apresentam a centralidade na ampliação do tempo de permanência. Para Parente (2018) em virtude das descontinuidades, comumente, é colocado que não houve uma política pública efetiva para a questão do tempo integral. Porém, podemos compreender que a ação do Estado pode se mostrar de forma mais ou menos contínua por programas mais ou menos estruturados.

4.2 ELEMENTOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO: O DESENHO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO

A implementação é umas das fases do ciclo de políticas públicas, sendo o momento de execução de diretrizes elaboradas anteriormente para a resolução do problema público alvo da Políticas Públicas. (FARIA, 2012; FREY, 2000; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2014, 2016; SOUZA, 2006). Para O'Toole Júnior (1995, 2000, 2003) a fase de implementação é aquela em que regras e rotinas, são convertidas em ações pelos atores, para lidarem com o problema da política pública.

O Programa Novo Mais Educação foi uma ação concreta, implementada pelo governo federal em colaboração com os governos estaduais e municipais, que tem por objetivo o enfrentamento o problema da qualidade de ensino nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental.

Os elementos necessários para a implementação em uma localidade foram apresentados no 'caderno de orientações pedagógicas' do Programa Novo Mais Educação – Versão I. (BRASIL, 2017). Dessa forma, o caderno de orientações pedagógicas se apresenta como,

Este caderno pedagógico apresenta orientações que podem facilitar a execução, o desenvolvimento e a avaliação do programa no âmbito de cada escola, sem ferir o pacto interfederativo e a autonomia das escolas. Dessa forma, as orientações não são prescrições, mas referências que podem e devem ser adequadas a cada realidade escolar.

O que se espera é que este documento possa ser um orientador para o desenvolvimento do trabalho pedagógico a partir do qual as escolas possam discutir, estudar e ampliar sua ação com base na realidade de sua comunidade. (BRASIL, 2017, p. 03).

Para a implementação do Programa Novo Mais Educação em determinada localidade, conforme foi indicado pelo ‘documento orientador – adesão – versão I’ (BRASIL, 2016c), foram realizados dois processos de seleção. O primeiro momento consistiu na adesão das secretarias municipais, estaduais e distrital de educação ao Programa Novo Mais Educação, ocorrida entre 19 de outubro de 2016 a 04 de novembro de 2016. O segundo momento foi a seleção das escolas beneficiadas pelas secretarias contempladas para receber o programa, definidas entre 24 de outubro de 2016 a 18 de novembro de 2016 (BRASIL, 2016c).

As secretarias de educação deveriam seguir os seguintes critérios para selecionar as escolas participantes do programa,

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

As escolas deveriam ter no mínimo 20 estudantes matriculados, conforme o Censo Escolar do ano anterior a adesão. Além disso, as secretarias de educação deveriam indicar obrigatoriamente uma escola nos grupos 1 e 2. A carga horária de ampliação por escola poderia ser de 5 ou 15 horas de atividades por turma vinculada ao programa. Deste modo, o Programa Novo Mais Educação foi estruturado da seguinte forma: o ‘núcleo obrigatório’ denominado de ‘acompanhamento pedagógico’ em que o foco foi destinado à aprendizagem do aluno em Língua Portuguesa e Matemática e o ‘núcleo optativo’ denominado de ‘atividades complementares’, que contemplou o campo das ‘artes e cultura’ e ‘esporte e lazer’. (BRASIL, 2016c).

As escolas de 5 horas de atividades complementares por semana precisariam desenvolver atividades de ‘acompanhamento pedagógico’, sendo 2:30hrs Língua Portuguesa e 2:30hrs de Matemática. As escolas de 15 horas de atividades complementares por semana, deveriam oferecer 4hrs de Língua

Portuguesa e 4hrs de Matemática. Além das 8hrs de 'acompanhamento pedagógico', as escolas deveriam ofertar 3 atividades do 'núcleo optativo' no restante das 7hrs semanais. As atividades do 'núcleo optativo' poderiam ser distribuídas em 2: 20hrs. cada, ou duas atividades de 2hrs e uma de 3hrs. (BRASIL, 2016c.)

O 'núcleo optativo' teve as seguintes opções de atividades voltadas para Arte e Cultura: artesanato, iniciação musical/banda/canto coral, cineclube, dança, desenho, educação patrimonial, escultura/cerâmica, leitura, pintura e teatro/práticas circenses. As voltadas ao Esporte e Lazer: atletismo, badminton, basquete, capoeira, futebol, futsal, ginástica rítmica, handebol, judô, luta olímpica, karatê, natação, taekwondo, tênis de campo, tênis de mesa, voleibol, vôlei de praia e xadrez (BRASIL, 2016c).

Em relação aos recursos financeiros destinados para cada escola, o governo federal repassou para as seguintes despesas de custeio:

1. no ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos Mediadores da Aprendizagem e Facilitadores responsáveis pelo desenvolvimento das atividades; e
2. na aquisição de material de consumo e na contratação de serviços necessários às atividades complementares. (BRASIL, 2016c, p. 12).

Os valores a serem transferidos foram divididos em duas parcelas, sendo a primeira corresponde a 60% e a segunda 40%. Os recursos foram calculados de acordo com o número de estudantes e turmas, para um período de 8 meses. A tabela de referencial tinha seis itens, sendo eles,

- a) R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por mês, por turma de acompanhamento pedagógico, para escolas urbanas que implementarem carga horária complementar de 15 (quinze) horas;
- b) R\$ 80,00 (oitenta reais) por mês, por turma das atividades de livre escolha da escola, para escolas urbanas que implementarem carga horária complementar de 15 (quinze) horas;
- c) R\$ 80,00 (oitenta reais) por mês, por turma de acompanhamento pedagógico, para escolas urbanas que implementarem carga horária complementar de 5 (cinco) horas;
- d) R\$ 15,00 (quinze reais) por adesão, por estudante informado no Plano de Atendimento da Escola para escolas urbanas que implementarem carga horária complementar de 15 (quinze) horas;
- e) R\$ 5,00 (cinco reais) por adesão, por estudante informado no Plano de Atendimento da Escola para escolas urbanas que implementarem carga horária complementar de 5 (cinco) horas;
- f) Para as escolas rurais o valor do ressarcimento por turma será 50% (cinquenta por cento) maior do que o definido para as escolas urbanas. O valor do custeio será o mesmo para escolas urbanas e rurais. (BRASIL, 2016c, p. 13).

Corá, Zardo e Gandolfi (2019) destacaram que já no Programa Mais Educação os recursos financeiros entre 2014 a 2016 sofreram reduções, isso agravou o repasse para as escolas e, conseqüentemente, comprometeu o desenvolvimento das atividades e adesão ao programa. Essa situação foi um dos elementos que resultaram na reformulação do programa, dentro da nova gestão do Ministério da Educação no governo Michel Temer.

Os recursos financeiros disponibilizados para as escolas se resumem aos valores para aquisição de materiais para o desenvolvimento das atividades escolhidas. Dessa forma, o Programa Novo Mais Educação não prevê recursos para melhorias ou adaptações na infraestrutura escolar ou material de uso permanente. Importante destacar que já no Programa Mais Educação, que na realidade muitas escolas não contavam com infraestrutura e recursos humanos adequados para ampliação do tempo de permanência. (COELHO; ROSA; SILVA, 2018; MOLL, 2014). Isso implica em afirmar que as escolas em tempo parcial deveriam se tornar escolas em tempo integral com a infraestrutura inadequada para comportar esse aumento no tempo de permanência de crianças e adolescentes.

4.3 OS AGENTES IMPLEMENTADORES DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO

Os agentes responsáveis por implementar o Programa Novo Mais educação no contexto escolar são: os articuladores da escola, o mediador da aprendizagem e o facilitador. Ainda temos o ‘coordenador’ que está vinculado ao sistema de ensino, seja federal, estadual ou municipal. (BRASIL, 2016c, 2017).

O coordenador foi o responsável por acompanhar a implementação do programa e monitorar a sua execução. Ele deveria estar vinculado à secretaria de educação (federal, estadual ou municipal) e ainda desempenhou o papel de elaborar relatórios das atividades no sistema de monitoramento. (BRASIL, 2017).

O articulador foi o responsável por coordenar, organizar e supervisionar a implementação do programa na escola. Ele deveria ser indicado pela escola, devendo ser professor, coordenador pedagógico ou possuir cargo equivalente com carga horária mínima de 20 horas semanais, preferencialmente lotado na escola. (BRASIL, 2016c, 2017).

As formações continuadas para mediadores e facilitadores são de responsabilidade do articulador. Dessa forma, o articulador deveria reforçar os objetivos do programa, além de promover avaliações periódicas de mediadores e facilitadores. Outro ponto em destaque, o articulador teve como responsabilidade a promoção do intercâmbio e encontro entre mediadores com professores de matemática e língua portuguesa da escola, além do diálogo entre facilitadores com professores de educação física da escola. (BRASIL, 2016c, 2017).

O mediador de aprendizagem foi o responsável pela realização de atividades de acompanhamento pedagógico (língua portuguesa e matemática). O trabalho do mediador deveria ser articulado com o trabalho dos professores de língua portuguesa e matemática da escola. Assim, suas tarefas são: propor atividades, jogos, problemas, sequências didáticas e projetos que objetivem superar as dificuldades dos alunos. (BRASIL, 2016c, 2017).

Para a seleção dos mediadores de acompanhamento pedagógico de Língua Portuguesa e Matemática foram estabelecidos os seguintes critérios,

Os mediadores para atuar no acompanhamento pedagógico de Língua Portuguesa e Matemática nos anos iniciais devem ser preferencialmente:

- I. professores com pós-graduação em educação;
- II. professores licenciados em Pedagogia;
- III. professores com ensino médio na modalidade normal;
- IV. estudantes do curso de Licenciatura em Pedagogia; e,
- V. educadores populares que concluíram o ensino médio, que demonstrem experiência com educação integral na área de alfabetização.

Os mediadores para atuar no acompanhamento pedagógico em Matemática nos anos finais devem ser preferencialmente:

- I. professores com pós-graduação em educação matemática;
- II. professores com Licenciatura em Matemática;
- III. estudantes do curso de Licenciatura em Matemática;
- IV. estudantes medalhistas da Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas – OBMEP; e,
- V. educadores populares que concluíram o ensino médio com experiência no acompanhamento pedagógico em Matemática.

Os mediadores para atuar no acompanhamento pedagógico em Língua Portuguesa nos anos finais devem ser preferencialmente:

- I. professores com pós-graduação em Educação e Letras;
- II. professores formados em Letras – Português;
- III. estudantes do curso de Letras – Português;
- IV. estudantes premiados na Olimpíada Brasileira de Língua Portuguesa; e,
- V. educadores populares com experiência no acompanhamento pedagógico em Língua Portuguesa. (BRASIL, 2017, p. 8).

O facilitador foi o responsável pela realização das atividades de livre escolha das escolas, o núcleo optativo, 'arte e cultura' e 'esporte e lazer'. Os facilitadores

deveriam planejar e executar as atividades em sintonia com as necessidades e habilidades dos estudantes considerando os objetivos do programa, principalmente contribuindo para a melhoria da aprendizagem de língua português e matemática. (BRASIL, 2016c, 2017).

As atividades de ‘núcleo optativo’ foram sugeridas como elementos capazes de auxiliar no “[...] processo de leitura, de escrita, de interpretação de texto, ampliação da alfabetização e do letramento, de cálculo, de identificação das formas, de resolução de problemas, enfim, de melhoria da aprendizagem matemática”. (BRASIL, 2017, p. 21). Além do mais, os facilitadores, por meio de atividades do núcleo optativo, deveriam considerar a capacidade de contribuir fortemente ao aumento do tempo de permanência na escola.

Em relação aos critérios de seleção para facilitadores, não são objetivados se comparado com os mediadores. Porém, foi indicado a importância de ter experiência na área de atuação e a experiência com a educação em tempo integral deve ser considerada no processo de seleção. (BRASIL, 2017).

Mediadores e facilitadores poderiam ter, no máximo, dez turmas. As atividades desenvolvidas por eles foram consideradas de natureza voluntária na forma da Lei nº 9.608/98, sendo obrigatória a celebração do ‘Termo de Adesão e Compromisso do Voluntário’. (BRASIL, 2016c, 2017).

Coelho, Rosa e Silva (2018) colocam que tanto no Programa Mais Educação quanto no Programa Novo Mais Educação, os sujeitos que executavam as atividades eram contratados como voluntários. Corá, Zardo E Gandolfi (2019) apontam que no Programa Mais Educação, o voluntário recebia um auxílio para alimentação e transporte, e que boa parcela desses voluntários (Monitores e Oficineiros) eram estudantes universitários e agentes da comunidade escolar.

Forell e Stigger (2017) ao estudarem o trabalho voluntário e as políticas públicas de esporte e lazer, especificamente o Programa Escola Aberta, destacaram que o trabalho voluntário acaba se tornando a condição de trabalho. Dessa forma, identificaram a concepção de ‘novo voluntariado’, com base nos estudos de Landin (2001), que são aqueles os indivíduos que estão relacionados às atividades oficiais do Estado. Assim, foi por meio do trabalho voluntário que muitas das políticas públicas foram implementadas e consolidadas no Brasil.

Portanto, o trabalho voluntário tem as suas fragilidades, porém, mesmo de forma precária, algumas comunidades passam a usufruir de espaços e

possibilidades de atividades esportivas. Essa situação pode ser entendida com ‘alargamento horizontal do Estado’, pois estaria alargado sob o ponto de vista sua horizontalidade, mas não teria profundidade e qualidade no serviço oferecido para a população, nas palavras de Forell e Stigger (2017, p. 30),

Já a noção de “alargamento horizontal do Estado” é constituída a partir da constatação de que esse programa, descrito como precário, tem a capacidade de oferecer acesso ao esporte a populações que nunca tiveram esse tipo de oportunidade. Isso tem relação com formulações de garantias de direitos sociais por meio do “não estatal”, mas ao mesmo tempo é controlado de forma indireta pelo Estado. Esse debate nos leva ao questionamento sobre a ‘quantidade/qualidade do atendimento’ versus “qualidade do gasto público”.

Compreendemos que no Programa Novo Mais Educação, os articuladores, mediadores e facilitadores são os sujeitos que construíram e implementaram as ações. Dessa maneira, são eles os representantes do Estado e executam ações de supervisão e ofereceram as atividades para os beneficiários do programa. Todavia, concordamos com Forell e Stigger (2017) e entendemos que a noção de ‘alargamento horizontal do Estado’ pode ser identificada também no Programa Novo Mais Educação. O trabalho voluntário, mesmo que precário, foi a forma utilizada no Programa Mais Educação e no Programa Novo Mais educação, como a maneira de viabilizar a ampliação do tempo na escola de crianças e adolescentes no Brasil.

Portanto, dentro do Programa Novo Mais Educação podemos chamar de burocratas de nível de rua, os monitores e facilitadores, pois foram eles que no contexto de implementação (as escolas) executaram as atividades vinculadas ao programa para as crianças e adolescentes, e consequentemente, auxiliaram no processo de ampliação do tempo de permanência de crianças e adolescentes. Os burocratas de médio escalão foram os coordenadores locais e os articuladores, por executarem as atividades de supervisão e coordenação do programa no contexto local.

4.4 O ESPORTE E LAZER NO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO

O esporte pode ser considerado como uma das manifestações culturais de grande presença no cotidiano dos indivíduos. Autores como Bracht (2005) e Tubino (2010, 2011) concordam com essa presença do fenômeno esportivo no cotidiano das pessoas. Para Reverdito, Scaglia e Paes (2009), esse fato pode ser evidenciado nas inúmeras formas, cenários, objetivos e motivos que levam as pessoas a entrar em contato com as atividades esportivas.

No Brasil, o esporte passou a ser entendido como direito de todo o cidadão, por meio do artigo 217 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRF/98). Para Tubino (2010, 2011) esse entendimento só é possível, por meio da mudança na concepção do esporte, essa transformação foi denominada como o período do ‘esporte contemporâneo’.

As bases para o esporte contemporâneo podem ser compreendidas no cenário internacional mediante três pontos de questionamento ao esporte moderno, datando o final da década de 70 do século XX. Os pontos são: a) a criação do Esporte para Todos (EPT); b) manifestos internacionais; c) adesão da intelectualidade às questões do esporte.

Esses movimentos são de grande influência sobre o cenário do esporte brasileiro na década de 80 do século XX. Exemplos são: a comissão de reformulação do esporte brasileiro e o texto constitucional. O principal ponto colocado por esses movimentos são a necessidade de uma reconceituação do conceito de esporte e ampliação do seu entendimento. Assim, surgiram no texto final da CRF/88 as dimensões sociais do esporte: Educação, Lazer e Rendimento.

A aceitação da ideia do esporte como um direito de todos é um marco que, para Tubino (2010; 2011), pode ser compreendido como a base do esporte contemporâneo. Essa modificação de entendimento rompe com a ideia de esporte moderno para um ‘esporte para todos’.

Para Canan, Starepravo e Souza (2017), os trabalhos e os capitais de Manoel Tubino auxiliaram nessa mudança de entendimento do esporte no Brasil. Esse processo começou no ano de 1985 com a instalação da Comissão de Reformulação do Esporte Brasileiro (CRE). Uma das principais metas da CRE era a ampliação do conceito de esporte, conforme os padrões internacionais oriundos

dos debates do final da década de 70 do século XX. Assim, o trabalho e relatório do CRE inspirou a redação final do artigo 217 da CRF/88.

Posteriormente, os esforços do CRE são sintetizados nas Leis Zico e Pelé. São nelas que a conceituação e finalidades do esporte brasileiro estão expressas. Dessa Forma, o esporte foi dividido em três dimensões: esporte-educação; esporte-lazer; esporte de rendimento.

Art. 3º O desporto pode ser reconhecido em qualquer das seguintes manifestações:

I - **desporto educacional**, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer;

II - **desporto de participação**, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente;

III - **desporto de rendimento**, praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações.

Normalmente, temos o conhecimento dessas três dimensões que estão consolidadas no imaginário social da educação física brasileira, principalmente por estarem presentes nos documentos, orientações e nas políticas públicas da área. Porém, no ano de 2015 uma quarta dimensão é incluída na legislação brasileira: o esporte de formação.

A Lei nº 13.155/2018 é a responsável pela inclusão do esporte de formação. Dessa forma é entendido:

IV - **desporto de formação**, caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição.

A inclusão e criação de novas dimensões sociais do esporte são benéficas e correspondem ao fenômeno dinâmico que é o esporte. Assim, os conceitos são criados para melhor explicar o momento histórico vivido. Portanto, o referencial conceitual de esporte e suas dimensões sociais de Manuel Tubino estão presentes na nossa legislação esportiva. A sua obra é fundamental para compreender os avanços e limites do esporte brasileiro.

Tubino (2010, 2011) destaca que o compromisso do esporte-educação é a formação para a cidadania e é um equívoco histórico vincular o seu entendimento com o ramo do esporte de rendimento. Pois, o esporte-educação precisa ser entendido como um exercício do direito às práticas esportivas. Ainda assim, o esporte-educação pode ser subdividido em duas manifestações: esporte escolar e esporte educacional.

O esporte escolar é praticado por jovens com algum talento para a prática esportiva e é destinado à utilização nas competições externas intercolégiais (competições escolares), nas quais os princípios soberanos são o desenvolvimento esportivo e o espírito esportivo. (TUBINO, 2011).

O esporte educacional, também conhecido como ‘esporte na escola’ é para todos, no sentido de favorecer as ações educativas que as práticas esportivas oferecerem. As suas práticas devem ter como referência os cinco princípios socioeducacionais: participação, cooperação, coeducação, integração e corresponsabilidade. (TUBINO, 2011).

É fundamental compreender que quando estamos falando de esporte escolar e esporte educacional, estamos nos referindo as práticas esportivas oferecidas fora das aulas obrigatórias do componente curricular de educação física. Dentro da escola, essa atividade é realizada em contraturno escolar ou nas escolas em tempo integral. (CARNEIRO *et al.*, 2017; REIS *et al.*, 2015).

O estudo de Reis *et al.* (2015) destacou que a produção científica sobre esporte educacional no Brasil é pequena. A discussão está pautada pelo referencial teórico de Manoel Tubino e que as práticas estudadas dessa manifestação são de projetos socioeducativos e de Políticas Públicas de Esporte e Lazer.

Dentro das Políticas Públicas de Esporte e Lazer, o Programa Segundo Tempo e seus desdobramentos são os grandes responsáveis pela prática do esporte educacional no Brasil. Principalmente, ligado ao fato do seu objetivo estar vinculado à democratização do esporte para crianças e adolescentes. A sua metodologia de ensino está baseada nas ideias da pedagogia dos esportes.

Carneiro, Mascarenhas e Matias (2017) apontaram a vinculação do esporte educacional com a ampliação de oferta da educação em tempo integral no Brasil. As atividades esportivas são as principais ferramentas usadas pelos gestores para ampliar o tempo de crianças e adolescentes na escola.

Sevegnani (2017), ao estudar as Políticas Públicas de esporte educacional e/ou ações intersetoriais, destacou que durante o século XXI e passando por governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2001 a 2016) os programas estavam vinculados a concepção de esporte educacional: Programa Esporte na Escola (2001-2003); Programa Segundo Tempo (2003-2016) e seus derivados; Programa Mais Educação (2007-2016) e seus derivados.

Em relação ao Programa Novo Mais Educação, o termo mais ‘esporte educacional’ aparece somente uma vez no ‘documento orientador – adesão – versão I’, no momento de descrição das atividades complementares de ‘esporte e lazer’,

4.2.2 - ESPORTE E LAZER: desenvolvimento de atividades baseadas em práticas corporais, lúdicas e esportivas, enfatizando o resgate da cultura local, bem como o fortalecimento da diversidade cultural. As vivências trabalhadas na perspectiva do esporte educacional devem ser voltadas para o desenvolvimento integral do estudante, atribuindo significado às práticas desenvolvidas com criticidade e criatividade. O acesso à prática esportiva por meio de ações planejadas, inclusivas e lúdicas visa incorporá-la ao modo de vida cotidiano. Atividades:

1. Atletismo;
2. Badminton;
3. Basquete;
4. Futebol;
5. Futsal;
6. Handebol;
7. Natação;
8. Tênis de Campo;
9. Tênis de Mesa;
10. Voleibol;
11. Vôlei de Praia;
12. Capoeira;
13. Xadrez Tradicional e Xadrez Virtual;
14. Judô, Karatê,
15. Luta Olímpica;
16. Taekwondo;
17. Ginástica Rítmica. (BRASIL, 2016c, p. 10).

No ‘caderno de orientações pedagógicas’ do Programa Novo Mais Educação – Versão I, o termo ‘esporte educacional’ não é mencionado nenhuma vez. Porém, nos aspectos relacionados a formação dos facilitadores de ‘esporte e lazer’ é indicado a parceria do Ministério da Educação com o Instituto Península, criado em 2011 pela família Abilio Diniz com objetivo de atuar na área de educação e esporte.

No dia 14 de julho de 2017 o Ministério da Educação, por meio do seu site oficial, divulgou a parceria com o Instituto Península em destaca a iniciativa

‘IMPULSIONA’. O ‘IMPULSIONA’ era uma plataforma que ofertar cursos voltados para o ensino do esporte, e tinha como foco atingir entre 2017 a 2020 até 30 mil escolas brasileiras. Assim, teve como foco a formação continuada de professores de educação física da educação básica e dos facilitadores do Programa Novo Mais Educação, ofertando os cursos de: judô, karatê, luta olímpica, taekwondo, capoeira, esgrima, ginástica rítmica, basquete, futebol, handebol, rugby, futebol de cinco, atletismo, natação, tiro com arco, golfe e hóquei.

O ‘IMPULSIONA’ foi criado no ano de 2017, possuindo três objetivos,

- Incentivar a prática de novas modalidades (chega de só futebol nas aulas!)
- Trabalhar as competências socioemocionais a partir do esporte (empatia, trabalho em equipe, resiliência e muito mais!)
- Fortalecer a cultura esportiva na comunidade escolar (valorização da Educação Física! (CONHEÇA..., 2022).

O ‘IMPULSIONA’ teve como estratégia pedagógica a defesa da prática esportiva nas escolas, independentemente das diferenças de idade, do status econômico e da cultura, A prática esportiva pode auxiliar na aprendizagem e melhora da saúde física e mental de crianças e adolescentes. Além disso, a prática esportiva pode agregar valor à educação, ao desenvolvimento das competências socioemocionais e formando cidadãos. Por fim, por meio da inserção de práticas esportivas nas escolas é possível possibilitar a participação e a inclusão de todos. (IMPULSIONA..., 2022).

Compreendemos que em relação ao principal objetivo do Programa Novo Mais Educação não ocorreu uma grande ruptura em relação as políticas públicas anteriores, pois o foco principal sempre foi a ampliação do tempo de permanência. Porém, em relação as atividades complementares e especialmente sobre as atividades esportivas aconteceram algumas mudanças de objetivos e finalidades.

Em relação aos objetivos e finalidades das atividades esportivas, se no Programa Mais Educação as atividades esportivas continham princípios e ideias da concepção de esporte educacional e ainda estavam vinculados como o Programa Segundo Tempo visando garantir o acesso e democratizar a prática esportivas para crianças e adolescentes em atividades de contraturno escolar e, consequentemente, ampliando o tempo de permanência na escola. No Programa Novo Mais Educação a finalidade passa a ser o uso da prática esportiva como elemento para potencializar a aprendizagem de português e matemática.

Dessa forma, concordamos com Corá, Zardo e Gandolfi (2019) que afirmaram que as atividades de cultura, esporte e lazer ficaram restritas e a centralidade do programa se voltou para o ensino de português e de matemática. Além disso, o uso da ferramenta de capacitação para os facilitadores de esporte e lazer por meio do IMPULSIONA nos ajuda a inferir em uma ruptura e descontinuidades do uso da rede de apoio criado pelo extinto Ministério do Esporte para as políticas públicas de esporte educacional.

Sousa *et al.* (2019) apontaram que o conceito de esporte educacional foi o norteador para as ações do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação. Atualmente, não é possível mais sustentar tal afirmação, pois tal colocação utilizou como referência somente o ‘documento orientador – adesão – versão I’ (BRASIL, 2016c). Agora, com base no ‘caderno de orientações pedagógicas’ do Programa Novo Mais Educação – Versão I’ (BRASIL, 2017) e a vinculação do programa com o ‘IMPULSIONA’, afirmamos que o conceito de esporte educacional não foi o norteador das ações de ‘esporte e lazer’ no Programa Novo Mais Educação. Principalmente, porque o ‘IMPULSIONA’ nos seus objetivos e finalidades não trazem explicitamente ou implicitamente a concepção de esporte educacional. Isso implica em confirmar a extinção das políticas de esporte educacional em nível federal e sua articulação com ações intersetoriais que, para Sevegnani (2017), demonstra ser continuidade por meio do ‘Programa Esporte na Escola’ (2001-2003), ‘Programa Segundo Tempo’ (2003-2016) e seus derivados, ‘Programa Mais Educação’ (2007-2016).

4.5 O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA – PARANÁ³

Uma das secretarias de educação contempladas para efetivar o processo de implementação foi a Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa. O município de Ponta Grossa – Paraná possui uma população com cerca de 311.611

³ Os dados apresentados a seguir para contextualizar a implementação do Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa foram publicados em Sousa *et al.* (2019).

mil pessoas, conforme o Censo 2010 e com estimativa de 358.858 mil pessoas no ano de 2021, residindo preponderantemente no meio urbano.

No ano 2017, no qual ocorreu a implementação do PNME, a Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa contava com 138 estabelecimentos de educação, sendo 84 Escolas e 54 Centros de Educação Infantil. No ano de 2022, a Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa conta com 86 Escolas e 57 Centros de Educação Infantil. Em relação ao ano de 2017, das 84 escolas, 40 eram de período integral, 24 estavam no processo de implementação gradativa do período integral e 20 escolas estavam em período parcial.

A Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa tinha 7.087 alunos na Educação Infantil e 20.699 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (BRASIL, 2015). Das 84 escolas, de 1º a 5º ano do Ensino Fundamental, 80 receberam o Programa Novo Mais Educação.

Em 2015, foi instituído o Plano Municipal de Educação para o período de 2015 a 2025, por meio da Lei Municipal nº 12.213/2015, que tem como um dos objetivos o aumento do tempo de permanência das crianças nas escolas da Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa. Para alcançar esse objetivo, a Secretaria Municipal de Educação acaba utilizando de políticas públicas em nível federal para facilitar o processo de indução ao aumento do tempo de permanência nas escolas. Exemplos são as adesões ao Programa Mais Educação e ao Programa Novo Mais Educação. (SOUSA *et al.*, 2019).

Focando na implementação do Programa Novo Mais Educação no ano de 2017, em Ponta Grossa, destacamos os ‘critérios para a adesão ao Programa Novo Mais Educação’. As Secretarias de Educação deveriam selecionar as escolas para participar do programa a partir de três grupos (BRASIL, 2016c). O Grupo 1 refere-se às escolas que receberam recursos na conta do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para a Educação Integral entre 2014 e 2016, recurso repassado através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, ao todo 18 escolas receberam recursos do FNDE durante os anos de 2014 a 2016. Dessas, 12 escolas receberam recursos durante os três anos consecutivos; cinco escolas receberam esses recursos em 2014 e 2015; e somente uma escola recebeu recursos no ano de 2016. Das 18 escolas que receberam o recurso entre os anos de 2014 e 2016 na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, todas receberam o Programa Novo Mais Educação.

O que ressalta que as escolas integrantes do Grupo 1 foram todas selecionadas para o programa.

O Grupo 2, refere-se às escolas com Índice de Nível Socioeconômico baixo ou muito baixo, e/ou obtiveram desempenho no IDEB⁴ inferior à média nacional das escolas públicas e que não se enquadrem no critério do Grupo 1. Na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, segundo dados do INEP, nenhuma escola está com nível baixo ou muito baixo (BRASIL, 2013). Os dados gerais do IDEB 2015 na tabela 5 permitem analisar a situação da Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa.

Tabela 5 – Metas e resultados do IDEB 2015 para as escolas públicas dos anos iniciais do ensino fundamental

	IDEB 2015	Meta 2015
Brasil	5.3	5.0
Paraná	6.1	5.8
Ponta Grossa	5.8	6.0

Fonte: Sousa *et al.* (2019).

Quanto ao IDEB, analisando a totalidade da Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, podemos observar que não atingiu a meta do município, porém há superioridade em relação à média nacional. Mesmo que exista essa superioridade, há alguns casos de escolas com média inferior à nacional, conforme se apresenta no Quadro 1.

Quadro 1 - Escolas municipais de Ponta Grossa com IDEB inferior à média nacional das escolas públicas dos anos iniciais do ensino fundamental (5.3)

Escola	A	B	C	D	E	F	G
IDEB 2015	4.9	4.9	5.1	5.1	5.2	5.2	5.2
Recebeu o Programa Novo Mais Educação?	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Sousa *et al.* (2019).

Entre as escolas que se enquadram no Grupo 2, apenas a Escola G também apareceu e foi selecionada, através do Grupo 1. Por outro lado, apesar de enquadrar-se no Grupo 2, a Escola C não recebeu o Programa Novo Mais Educação. Considerando que o Programa Novo Mais Educação foi desenvolvido para enfrentar o problema da qualidade de ensino e dos dados apresentados,

⁴ O IDEB é calculado a partir de dois componentes: taxa de rendimento escolar (aprovação) e médias de desempenho nos exames padronizados aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente pelo Inep. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil (para Ideb de escolas e municípios) e do Saeb (no caso de Ideb dos estados e nacional).

destaca-se que a Escola C por enquadrar-se nos critérios de seleção do programa deveria ter recebido o mesmo.

O Grupo 3 foi caracterizado pelas demais escolas de Ensino Fundamental que não se enquadram nos Grupos 1 e 2, mas puderam aderir ao Programa. Na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa 18 escolas receberam o programa por enquadrarem-se no Grupo 1, 5 pelo Grupo 2, e 57 pelo Grupo 3. O documento orientador indicava que era obrigatório que as Secretarias de Educação indicassem, pelo menos, uma escola nos Grupos 1 e 2 (BRASIL, 2016c). Tal ponto foi cumprido, porém fica a dúvida sobre quais motivos deixaram a Escola C sem receber o programa, mesmo com o IDEB abaixo da média nacional, sendo que outras 57 escolas, que não se encaixavam nem no Grupo 1 e nem no 2, tiveram a oportunidade de participar.

Das 84 escolas da Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, quatro delas não receberam o Programa Novo Mais Educação. A seguir, apresenta-se no quadro 2 o IDEB das quatro escolas.

Quadro 2 - Resultados e Metas do IDEB 2015 das quatro escolas que não receberam o Programa Novo Mais Educação na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, comparados à média municipal, estadual e federal dos anos iniciais do ensino fundamental

Escola	IDEB 2015	Meta da Escola 2015	Média Ponta Grossa (5.8)	Média Paraná (6.1)	Média Brasil (5.3)
C	5.1	5.3	Inferior	Inferior	Inferior
H	6.5	6.2	Atingiu	Atingiu	Atingiu
I	6.3	*	Atingiu	Atingiu	Atingiu
J	6.4	5.8	Atingiu	Atingiu	Atingiu

* Não divulgado.

Fonte: Sousa *et al.* (2019).

A Escola C não atingiu nem mesmo a meta interna no IDEB 2015. Além disso, é uma das escolas com maior número de alunos na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa. No ano de 2017, atendia 868 alunos, o que demonstra que poderia haver muitos alunos com problemas na qualidade de ensino, reforçando ainda mais a necessidade do Programa Novo Mais Educação na escola.

Após a Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa optar pelas escolas que receberiam o Programa Novo Mais Educação, a equipe gestora de cada uma das escolas ficou responsável por selecionar as atividades. O Programa Novo Mais Educação foi composto por acompanhamento pedagógico obrigatório em língua portuguesa e matemática, e atividades complementares que estão vinculadas ao campo das Artes e Cultura ou do Esporte e Lazer.

Conforme supracitado, na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, 80 escolas receberam o Programa Novo Mais Educação no ano de 2017 e cada uma pôde escolher três atividades complementares, totalizando 240 atividades, sendo 138 (57,5%) de Artes e Cultura e 102 (42,5%) de Esporte e Lazer. Dessas, 69 escolas optaram por ambos os campos, 7 apenas pelas Artes e Cultura e 2 apenas pelo Esporte e Lazer.

Basei, Bendrath e Menegaldo (2017) ao analisarem as atividades complementares de contraturno escolar na rede estadual do Paraná, destacaram que, entre nove macrocampos, 35,4% das atividades complementares no Estado são de Esporte e Lazer, sendo uma das opções mais escolhidas pelos gestores escolares, bem como as atividades de aprofundamento de aprendizagem.

Na cidade de Ponta Grossa, Sousa (2015) destacou que a Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa recebeu pela primeira vez, no ano de 2013, o Programa Mais Educação, especialmente o macrocampo Programa Segundo Tempo (PST), por meio de três escolas. Podemos inferir que no modelo Programa Novo Mais Educação, aconteceu uma maior adesão da Secretaria Municipal de Educação a programas voltados para a expansão do tempo de permanência nas escolas.

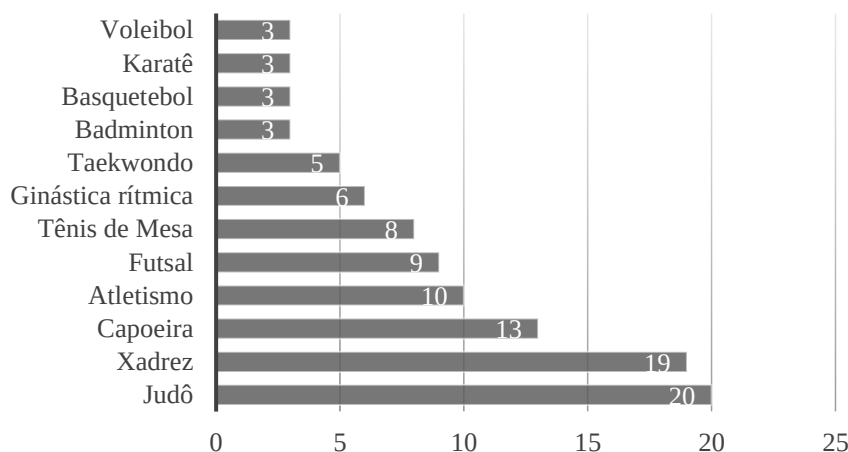
Das sete escolas que optaram exclusivamente por atividades de Artes e Cultura, todas escolheram entre as atividades a dança, o que demonstra que em todas as escolas da rede municipal os temas da Cultura Corporal⁵ estão presentes.

A dança enquanto parte de um processo educacional é objeto de disputa entre a Educação Física e a Arte, seja em espaço curricular ou não (GARIBA; FRANZONI, 2007; BRASILEIRO, 2012). O exemplo dessa tensão está na alocação da dança dentro do Programa Novo Mais Educação. Por mais que a dança possa ser entendida com um elemento da Cultura Corporal, no Programa Novo Mais Educação fica restrita à área de Artes.

⁵ Por Cultura Corporal entende-se, conforme Soares *et al.* (1992), como temas ou forma de atividades, particularmente corporais, sendo elas as danças, esporte, ginástica, jogos e lutas, empregando sentidos e significados onde se interpenetram, dialeticamente, a intencionalidade/objetivos do homem e as intenções/objetivos da sociedade. É necessário ponderar que não é possível saber até que ponto, as atividades desenvolvidas no programa estão alinhadas aos pressupostos teórico-metodológico de Soares *et al.* (1992). Porém, apropriamos desse conceito como divisão de conteúdos corporais, para questão de categorização e organização dos dados.

A seguir, apresentamos no Gráfico 2, as atividades relacionadas a Esporte e Lazer, desenvolvidas por meio do Programa Novo Mais Educação na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa.

Gráfico 2 - Atividades de Esporte e Lazer e o número de escolas municipais de Ponta Grossa desenvolvidas por meio do Programa Novo Mais Educação (2017).



Fonte: Sousa *et al.* (2019).

Conforme pode ser observado no Gráfico 2, o judô foi a atividade mais escolhida pelas escolas, seguido de xadrez e capoeira. Juntas, as três atividades somam mais de 50% das escolhidas. Modalidades estas que não são consideradas tradicionais na temática da Cultura Corporal. Este resultado difere do encontrado por Meireles *et al.* (2016) e Basei, Brendath e Menegaldo (2017), que identificaram a predominância de esportes como: atletismo, futebol, futsal e voleibol.

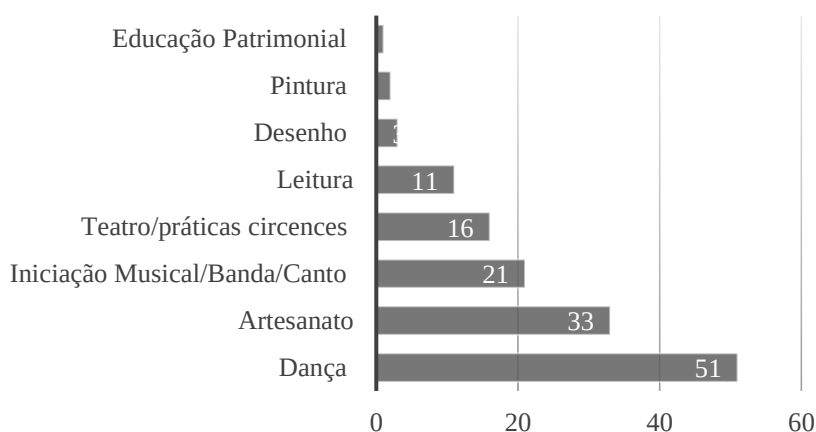
Inferimos que essas escolhas foram dominantes devido ao imaginário social ligado às lutas como possível atividade para disciplinar o corpo, assim como ensinar o respeito para os alunos. Em relação ao xadrez, devido à sua possível contribuição no desenvolvimento do raciocínio lógico-matemático e pela Lei Municipal n.º 11.910/2014, que visa à obrigatoriedade do xadrez nas escolas da Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa.

Não foram escolhidas pelas escolas da Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa as seguintes atividades: futebol, handebol, luta olímpica, natação, tênis de campo e vôlei de praia. Inferimos que os motivos para a não escolha dessas atividades podem estar relacionados à dificuldade estrutural no caso do futebol, natação, tênis de campo e vôlei de praia. É com certa estranheza que o handebol

não foi selecionado, por ser, conforme Betti (1999), um dos temas da cultura corporal predominante nas escolas, ao lado de basquete, futsal e vôlei.

Apresentamos no Gráfico 3 as atividades do campo de Artes e Cultura desenvolvidas através do Programa Novo Mais Educação na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa.

GRÁFICO 3 - Atividades do campo de Artes e Cultura, e o número de escolas municipais de Ponta Grossa desenvolvidas por meio do Programa Novo Mais Educação (2017).

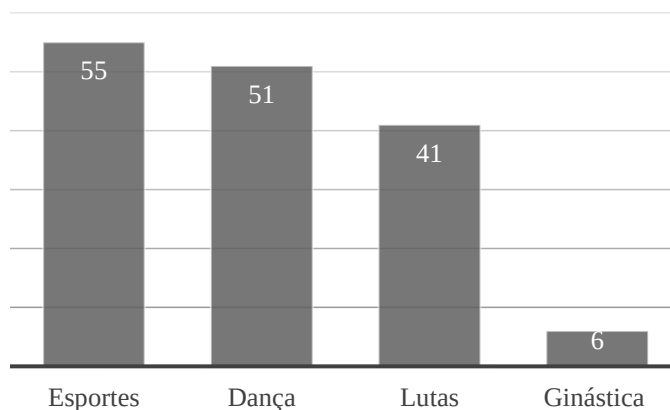


Fonte: Sousa *et al.* (2019).

Observamos no Gráfico 3 que, dentre as 138 atividades da área de Artes e Cultura, a dança foi escolhida 51 vezes, seguida de artesanato e iniciação musical/banda/canto. Destaca-se que a dança é um dos temas da Cultura Corporal. No estudo de Basei, Brendath e Menegaldo (2017) a atividade complementar de dança foi analisado juntamente com o macrocampo esporte e lazer.

Entre as 240 atividades escolhidas pelas escolas da Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, 153 (63,7%), abordam temas da Cultura Corporal, o que demonstra que a temática, além de estar presente em todas as escolas, é predominante também em termos quantitativos. A seguir, apresentamos os componentes da cultura corporal em que se evidenciam o esporte, a dança e as lutas como atividades de maior escolha, em detrimento da ginástica.

Gráfico 4 - Componentes da Cultura Corporal e o número de escolas municipais de Ponta Grossa desenvolvidas por meio do Programa Novo Mais Educação (2017).



Fonte: Sousa *et al.* (2019).

Essa grande presença de temas da cultura corporal nas escolas da Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, que receberam o Programa Novo Mais Educação, pode ser explorada por profissionais da área de educação física para entrar em um campo de atuação que não é novo, a escola. Porém com uma particular diferença das aulas desta disciplina, ou seja, o esporte e o lazer em espaço de contraturno escolar visando à ampliação da carga horária dos alunos nas escolas. Devido às peculiaridades do uso do 'novo voluntariado' e a não obrigatoriedade de formação específica para atuar nas atividades esportivas do programa, fica limitada essa possibilidade de ampliação de espaços para atuação profissional.

4.6 A EXTINÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE AMPLIAÇÃO DO TEMPO DE PERMANÊNCIA NA ESCOLA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Os critérios de adesão para o Programa Novo Mais Educação sofreram mudanças para o ano letivo de 2018. Essas modificações foram apresentadas às secretarias de educação de todo o país por meio do Ofício-Circular nº 57/2017 da secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, no dia 24 de novembro de 2017.

No Ofício-circular nº57/2017, foi apresentada a principal mudança para a adesão de secretarias e escolas ao programa,

GRUPO 1 - Escolas de ensino fundamental com IDEB inferior 4.4 nos anos iniciais e inferior a 3,0, nos anos finais, concomitantemente.

GRUPO 2 - Escolas de ensino fundamental com IDEB inferior 4.4 nos anos iniciais ou escolas de ensino fundamental com IDEB inferior a 3,0, nos anos finais.

GRUPO 3 - Escolas que possuam mais de 50% dos alunos oriundos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família - PBF.

GRUPO 4 - Escolas que não pertencem aos grupos 1, 2 e 3. (BRASIL, 2017b, p.1)

No dia 04 de dezembro de 2017, por meio do Ofício-Circular nº60/2017, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação retificou os critérios de adesão ao programa. Assim, acabou excluindo o grupo 4.

Em referência aos Ofícios nºs 1000/2017 e 1001/2017, encaminhados aos Presidentes do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, e aos Ofícios-Circulares nºs 56/2017, 57/2017 e 58/2017, que tratam da adesão ao Programa Novo Mais Educação - PNME para o ano de 2018, encaminhados respectivamente aos Secretários Estaduais e Distrital de Educação, Secretários Municipais de Educação e Diretores de Escola, solicitamos desconsiderar o Grupo 4 de priorização para seleção das escolas que serão contempladas com os recursos, constante do parágrafo 10 dos documentos acima mencionados. (BRASIL, 2017c, p.1).

Em 2017, toda e qualquer escola que obteve a média do IDEB inferior a 5.3 para as escolas públicas dos anos iniciais do ensino fundamental, se enquadravam no grupo 2 dos critérios de adesão; além disso, ainda existia a possibilidade de adesão ao grupo 3, que incluía qualquer escola de ensino fundamental. Já em 2018, com as mudanças dos critérios e grupos, e com a necessidade de média inferior a 4.4 para escolas dos anos iniciais do ensino fundamental e a extinção de um grupo de adesão independente da nota, ficou impossibilitada a participação de muitas escolas.

Compreendemos que as mudanças nos critérios de adesão do Programa Novo Mais Educação para o ano letivo de 2018 impactaram em uma redução do número de redes de educação e escolas⁶. Consequentemente, as escolas vinculadas à Rede Municipal de Educação Ponta Grossa não puderam participar do processo de adesão para 2018, pois nenhuma escola estava dentro dos novos critérios. Assim, o Programa Mais Educação acabou sendo implementado e executado somente no ano de 2017.

⁶ Infelizmente não podemos apontar os números exatos da redução do Programa de 2017 para 2018, pois o sistema de monitoramento do Programa Mais Educação (<https://novomaiseducacao.caeddigital.net/#!/home>) foi retirado do ar.

No ano de 2019, já durante o mandato do Presidente Jair Messias Bolsonaro, o então Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação afirmou, durante o 17º Fórum Nacional da União dos Dirigentes Municipais de Ensino, a extinção do Programa Novo Mais Educação. Nas palavras de Jânio Macedo,

Vamos descontinuar o Mais Educação porque não queremos mais financiar os municípios apenas para que contratem alguém que vai dar atividades para aumentar o tempo do aluno na escola, sem sabermos se as atividades estão ligadas à grade curricular. (FIM DO NOVO MAIS EDUCAÇÃO..., 2019).

Após a colocação de Jânio Macedo, em 14 de agosto de 2019, não houve nenhuma informação oficial pelo Ministério da Educação sobre o Programa Novo Mais Educação. No começo de 2020, a União dos Dirigentes Municipais de Ensino (Undime) realizou consulta ao Ministério da Educação e recebeu a resposta de encerramento do Programa Novo Mais Educação.

Após consulta ao Ministério da Educação por meio da Secretaria de Educação Básica, para obter uma posição formal a respeito Novo Mais Educação, a Undime recebeu devolutiva de que o Programa foi encerrado em dezembro de 2019. (MEC CONFIRMA..., 2020).

O Programa Novo Mais Educação foi extinto sem comunicação oficial por parte do Ministério da Educação. A informação só foi oficializada por meio da consulta da Undime. Ao longo de 12 anos, o Programa Mais Educação, que entre reformulações, mudanças de governos e alteração de nomenclatura, manteve o foco no aumento do tempo de permanência de crianças e adolescentes na escola, acabou de forma nebulosa e sem explicação alguma.

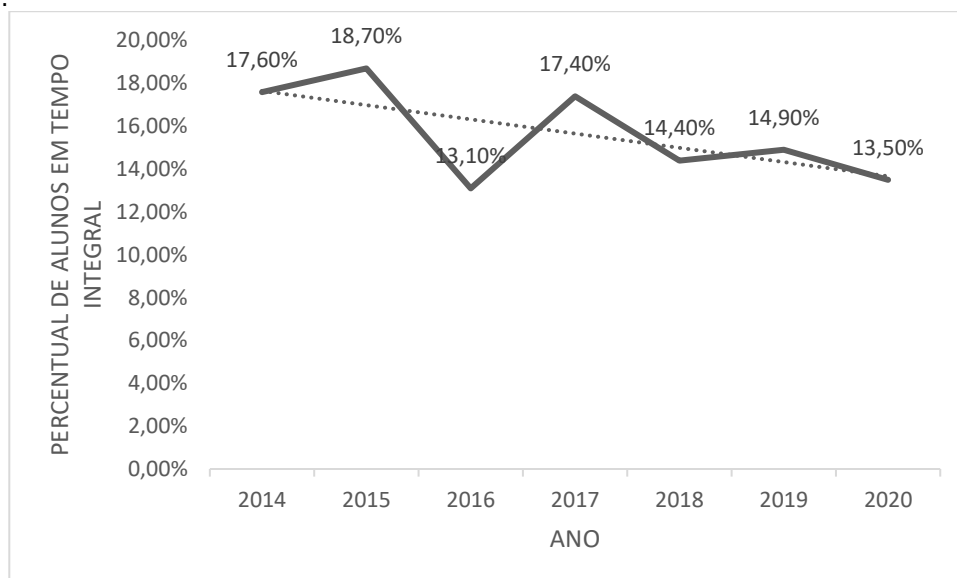
Se voltarmos a pensar no ciclo de políticas públicas, mais especificamente no momento de extinção das políticas, compreendemos que só é válida e justificada a ‘morte’ de um programa de longo prazo quando o problema que originou essa política foi aniquilado. Por mais que se possa criticar que, na efetividade cotidiana, as ações do Programa estavam longe de perfazer um ‘tempo integral’ no sentido emancipatório, e sim mais próximas de uma concepção de ocupação do tempo e socialização, o fato é que estávamos e ainda estamos longe de resolver o problema do aumento do tempo de permanência, o qual sempre foi o objetivo central do Programa Mais Educação e Programa Novo Mais Educação.

Se o problema central que justificou as reformulações pelo governo Michel Temer era atingir a Meta 6 do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024), que está

relacionada à ampliação de alunos e escolas em tempo integral, o Plano Nacional de Educação seria um norteador para as ações de políticas educacionais e deveria servir de meta e estratégia para governos ao longo de 10 anos. Deste modo, independente da matriz ideológica de quem está no governo, só é possível inferir que o aumento do tempo de permanência na escola não é um elemento significativo na agenda política do governo Bolsonaro.

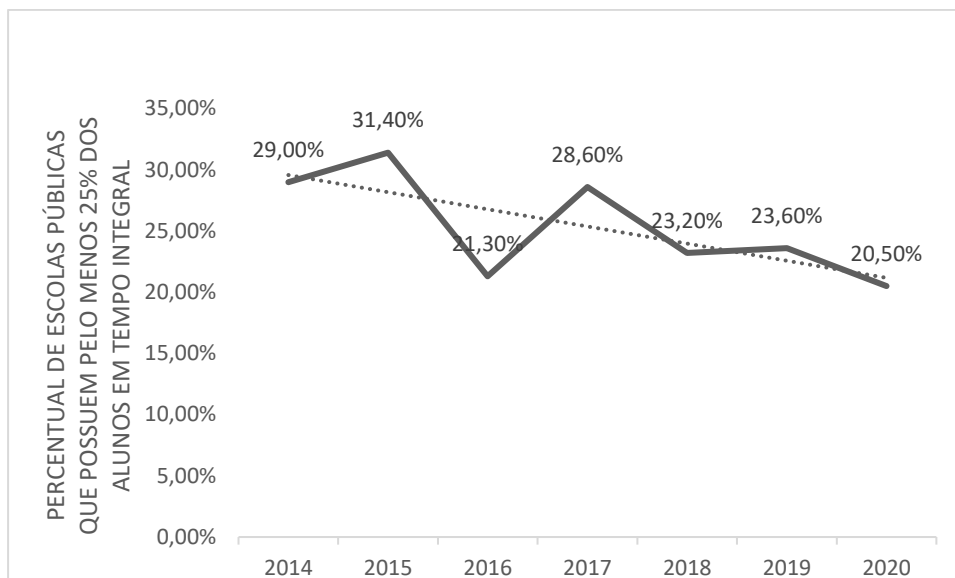
Em relação às metas do Plano Nacional de Educação, é possível encontrar os indicadores pelo ‘Painel de Monitoramento do PNE’. Abaixo, elaboramos os gráficos 5 e 6 com a evolução da meta 06 e suas estratégias entre os anos de 2014 a 2020.

Gráfico 5 – Percentual de alunos da educação básica que estão em jornada de tempo integral entre 2014 a 2020.



Fonte: Os autores com base nos dados do Painel de Monitoramento do PNE

Gráfico 6 – Percentual de escolas públicas da educação básica que possuem, pelo menos, 25% dos alunos em jornada de tempo integral entre 2014 a 2020.



Fonte: Os autores com base nos dados do Painel de Monitoramento do PNE

Em relação ao percentual de alunos da educação básica em tempo integral, verificamos uma tendência de redução ao longo dos anos, sendo 17,60% em 2014 para 13,50% em 2020. Notamos ainda que os maiores percentuais de alunos matriculados em tempo integral foram em 2014 e 2015, ainda durante a implementação do Programa Mais Educação. Constatamos que a reformulação para adesão do Programa Novo Mais Educação para o ano letivo de 2018 impactou em uma redução de 3% no número de alunos em tempo integral.

Em relação ao percentual de escolas públicas que possuem pelo menos 25% dos alunos matriculados em tempo integral, constatamos uma tendência de diminuição ao longo dos anos, sendo de 29% em 2014 para 20,50 em 2020. Averiguamos que ainda durante a execução do Programa Mais Educação, 2014 (29,0%) e 2015 (31,40%) foram os anos com maior número de escolas com pelo menos 25% de alunos matriculados em tempo integral. Confirmamos que a reformulação realizada no Programa Novo Mais Educação para o ano letivo de 2018 reduziu em 5,4% o número de escolas com pelo menos 25% de alunos em jornada integral.

Por fim, compreendemos que o Brasil estava e está longe de atingir a meta de 25% de alunos matriculados em tempo integral e 50% das escolas públicas com pelo menos 25% dos alunos matriculados em tempo integral para o ano de 2024. Neste sentido, a extinção do Programa Novo Mais Educação e suas reformulações colaboram para essa meta ficar ainda mais distante. Sendo assim, a extinção do

programa agravou ainda mais o indicador de alunos matriculados em tempo integral e, por consequência, o próprio problema-público que deu origem a essa política.

5 OS ELEMENTOS DE INFLUÊNCIA PARA OS ARTICULADORES DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO

Este capítulo tem por objetivo ‘identificar os elementos de influência da ação dos burocratas de médio Escalão (articuladores) do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná’.

O articulador era o profissional responsável pela coordenação e organização das atividades no Programa Novo Mais Educação na escola. Ele precisava ter lotação no estabelecimento de ensino e carga horária mínima de 20 horas semanais (BRASIL, 2016, 2017). No caso da Rede Municipal de Ponta Grossa, os articuladores foram os funcionários vinculados à Secretaria Municipal de Educação que ocupavam o cargo de diretora e pedagoga nas escolas. Normalmente, a função de articulador era desempenhada em conjunto por diretora e pedagoga.

No caso estudado participaram 49 articuladores de 34 escolas diferentes. Sousa *et al.* (2019) destacaram que o PNME na rede municipal de Ponta Grossa foi implementado em 80 das 84 escolas no ano de 2017. Dessas 80 escolas, 71 ofertaram algum tipo de atividade esportiva. O presente capítulo conta com os dados de 47,9% de escolas que ofertaram atividades esportivas ao longo do ano de 2017.

Os 49 articuladores são formados em pedagogia e possuem especializações diversas: 14 em gestão escolar, 7 em neuropsicopedagogia, 6 não possuem especialização, 5 em educação especial, 5 em educação infantil, 5 em alfabetização, 4 em psicopedagogia clínica, 2 em administração, supervisão e orientação escolar, 2 em arte-educação, 2 em gestão pública municipal, 1 em educação social, 1 língua portuguesa, 1 em psicologia da educação e 1 em educação física escolar. Ainda, um articulador tem mestrado em educação.

Em relação ao tempo de atuação na rede municipal de ensino, 29 articuladores atuam há mais de 15 anos; 8 de 5 a 10 anos; 4 de 2 a 5 anos; e 4 de 10 a 15 anos de trabalho. Quando questionados sobre o tempo que atuou no PNME, 43 articuladores atuaram durante todo o ano de 2017 no PNME; 4 articuladores até 2 meses; e 4 articuladores de 2 a 6 meses.

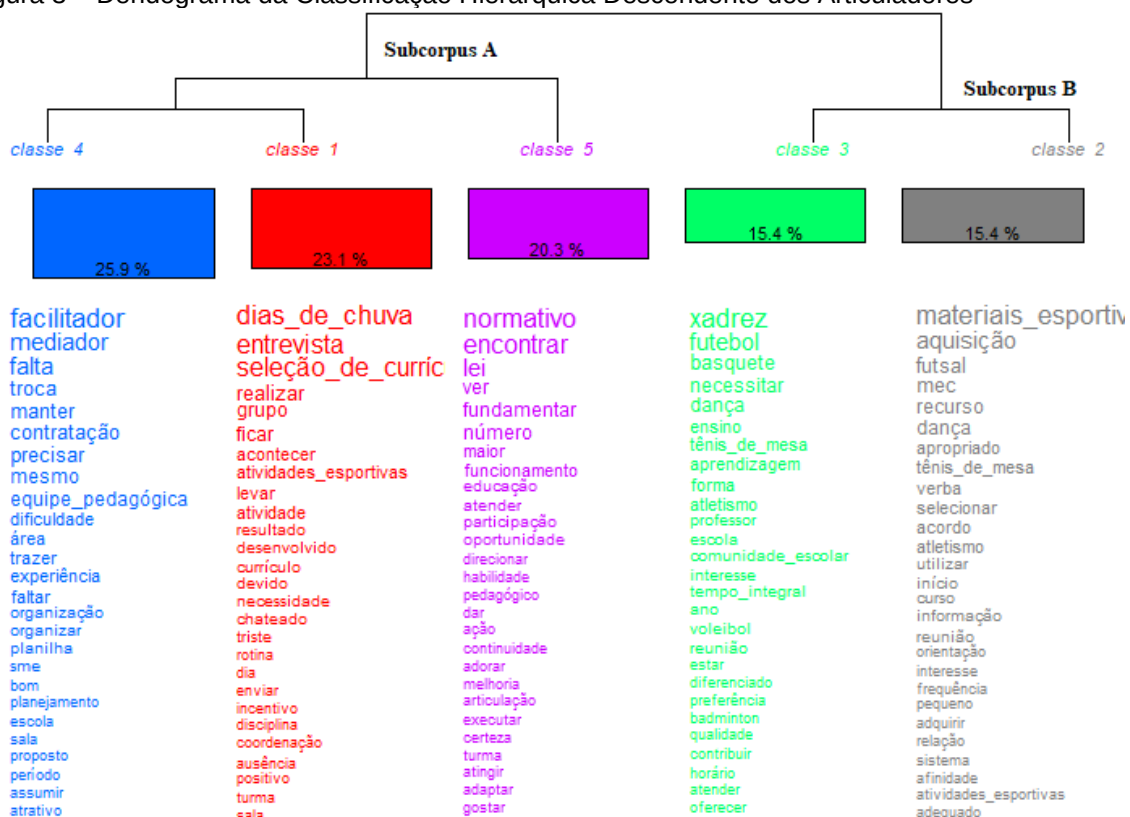
Em relação à participação em cursos de capacitação/formação para atuar no Programa Novo Mais Educação, 31 articuladores relataram a participação em reuniões pedagógicas com a equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação.

Além disso, os articuladores informaram que, durante essas reuniões, foram repassadas as possibilidades de capacitação por meio da plataforma do Ministério da Educação. Dezoito articuladores destacaram que não receberam nenhuma informação nem participaram de capacitação/formação para atuar no programa.

O *corpus* geral foi constituído por 202 segmentos de texto (ST), com aproveitamento de 143 ST (70,79%). O *corpus* dos articuladores apresentou 6.940 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos), sendo 909 palavras distintas e 399 com uma única ocorrência. O conteúdo analisado foi distribuído em cinco classes: Classe 1, com 23,1% das ST; Classe 2, com 15,4% das ST; Classe 3, com 15,4% das ST; Classe 4, com 25,9 % das ST e Classe 5, com 20,3% das ST.

As cinco classes se encontram divididas em duas ramificações (A e B) do *corpus* total em análise. O *subcorpus* A, composto pela Classe 4 (facilitador), Classe 1 (dias de chuva) e Classe 5 (dificuldades na seleção dos facilitadores). O *subcorpus* B contém os discursos correspondentes à Classe 3 (motivos para a escolha das atividades esportivas) e Classe 2 (dificuldades administrativas).

Figura 3 – Dendograma da Classificação Hierárquica Descendente dos Articuladores



Fonte: Os autores.

A análise do *subcorpus* A é iniciada da esquerda para a direita da figura 3, com a apresentação das Classe 4, Classe 1 e Classe 5. A Classe 4 compreende 25,9% ($f=37$ ST) do *corpus* total analisado. Composta no intervalo entre $x^2=5,47$ (organização) e $x^2=26,64$ (facilitador). Essa classe é fundada por palavras como: $x^2=26,64$ (facilitador), $x^2=21,07$ (mediador), $x^2=20,68$ (falta), $x^2=14,84$ (troca, manter e contratação), $x^2=10,92$ (equipe pedagógica), $x^2=9,48$ (dificuldade), $x^2=8,78$ (área, trazer), $x^2=8,33$ (experiência), $x^2=7,91$ (faltar) e $x^2=5,47$ (organização).

Predominaram as evocações dos articuladores (ART): art10 ($x^2=3,15$), art16 ($x^2=5,18$), art24 ($x^2=5,18$) e art47 ($x^2=3,15$). Os quatro são formados em pedagogia, sendo três especialistas em gestão escolar e um em educação infantil. Sobre tempo de atuação na rede municipal de ensino, dois atuam há mais de 15 anos; um entre 5 a 10 anos; e um de 2 a 5 anos. Todos os quatro participaram entre 6 a 12 meses no PNME. Em relação a alguma capacitação ou formação específica para atuar como facilitador no PNME, dois relataram não ter participado de qualquer capacitação ou formação, pois não foi ofertado possibilidade para os mesmos. Dois articuladores participaram de reuniões administrativas da SME para implementar o PNME, porém, sem detalhamento sobre o escopo teórico do programa.

Na análise realizada, identificamos o facilitador como elemento influenciador relacional no contexto de implementação do PNME:

Quando o facilitador falta, precisamos retomar a rotina da sala. (ART16).

Devido à falta de facilitadores, precisamos readequar as atividades esportivas. (ART27).

Na falta dos facilitadores a logística da escola era prejudicada, fazendo com que a equipe pedagógica precisasse suprir essa falta com atividades pertinentes. (ART03).

A falta dos facilitadores trazia transtornos e as readequações dos horários estabelecidos. (ART47)

Quando um facilitador faltava, a coordenação precisava assumir as turmas, mudando o cronograma e planejamento diário da escola. (ART02).

Na falta do facilitador, não havia substituição, os alunos eram dispensados. (ART38).

Portanto, para os articuladores, o não comparecimento do facilitador para realizar as atividades esportivas afetava toda a rede de funcionamento do PNME e as atividades normais da escola. Dessa forma, a presença ou não do facilitador é um elemento influenciador modificante da rotina de implementação. A sua falta

modifica a rede de funcionamento afetando e deslocando outros profissionais para executar a sua ação. Nesse deslocamento, alguma outra atividade ficou sem ser executada por parte de outro profissional ou até mesmo os alunos foram enviados para as suas casas.

Podemos indicar que os fatores relacionais foram elementos que influenciaram o processo de implementação na percepção dos articuladores. Com a falta do facilitador, as relações entre articuladores, outros professores da escola e com os alunos eram alteradas. Dessa forma, o articulador no papel de supervisor (burocrata de médio escalão) tinha que criar e construir novas práticas para que o programa continuasse a ser executado naquele momento. Entretanto, em algumas situações, havia a dispensa dos alunos das atividades esportivas.

A Classe 01 foi constituída por 23,1% ($f=33$ ST) do *corpus* total. Composta por palavras e radicais no intervalo entre $x^2=3,98$ (dia; rotina) e $x^2=34,72$ (dias de chuva). Apresenta palavras como $x^2=34,72$ (dias de chuva), $x^2=32,01$ (entrevista), $x^2=30,3$ (seleção de currículo), $x^2=19,81$ (realizar), $x^2=17,27$ (grupo), $x^2=17,16$ (ficar), $x^2=12,87$ (acontecer), $x^2=10,62$ (atividades esportivas), $x^2=10,21$ (levar), $x^2=9,73$ (atividade), $x^2=7,42$ (resultado; desenvolvida), $x^2=6,7$ (currículo), $x^2=6,25$ (devido; chateado; necessidade), $x^2=5,71$ (triste) e $x^2=3,98$ (dia; rotina).

Predominaram as recordações dos articuladores art07 e art 09 ($x^2=6,7$) e art39 ($x^2=3,28$). Os três articuladores possuem formação em pedagogia. Além disso, art07 é especialista em neuropsicopedagogia e mestre em educação, art09 tem especialização em gestão escolar e art37 possui especialização em ensino infantil. O tempo de atuação na rede municipal de art07 e art09 é de mais de 15 anos, enquanto art39 atua na rede municipal entre 5 a 10 anos. Em relação ao tempo de atuação no PNME, os três articuladores atuaram entre 6 a 12 meses. Sobre a possibilidade de ter participado de alguma capacitação ou formação específica para atuar como articulador no PNME, dois relataram não ter participado de qualquer curso, pois não foi ofertada qualquer possibilidade para os mesmos. Um articulador participou de reuniões administrativas da SME para implementar o PNME, porém, sem detalhamento sobre o escopo teórico do programa.

Na análise sucedida, identificamos os dias de chuva como elemento influenciador não humano no contexto de implementação do PNME:

As maiores dificuldades eram em dias de chuva em que as atividades esportivas eram realizadas fora da escola e assim não podiam ser

desenvolvidas. Havia muito tumulto para que fosse dividido a nossa estrutura física para atender todas as turmas. (ART07).

Em dias de chuva, precisávamos unir grupos, reorganizar praticamente todos as atividades esportivas. (ART09).

Os dias de chuva atrapalhavam bastante as atividades esportivas que tinham que acontecer em sala de aula. (ART22).

Devido à falta de estrutura física nos dias de chuva não tinha locais para remanejar os alunos e precisávamos colocar todos juntos, acontecia muita bagunça. (ART44).

Nos dias de chuva, a rotina do PNME era modificada. Os articuladores precisavam elaborar estratégias para remanejar os alunos nos espaços disponíveis. Porém, esse relato é revelador, pois demonstra a falta de estrutura física adequada para as escolas de ampliação do tempo integral. É necessário, portanto, os programas governamentais fazerem previsões para atividades alternativas para os dias de chuva nos seus documentos.

O PNME começou a ser executado em Ponta Grossa no dia 13 de abril de 2017 e, naquele ano, teve as suas atividades realizadas até o dia 19 de dezembro, conforme informações cedidas pela SME. Ao longo do período de implementação, foram registrados pelo Sistema de Meteorológico do Paraná (SIMEPAR) 41 dias de chuvas. Dessa forma, dos 143 dias letivos ao longo do período de execução do PNME, 28,7% foram sob chuva. Conforme o discurso dos articuladores, nesses dias as atividades esportivas foram prejudicadas e os alunos foram realocados para outras atividades que não eram as propostas pelo PNME. Assim, uma orientação do que poderia ser feito nesses dias auxiliaria os articuladores em como fazer o programa funcionar da melhor maneira possível.

Identificamos aqui o fator institucional, especificamente, o elemento de infraestrutura inadequada como influenciador no contexto de implementação. Com a chuva prejudicando diretamente à execução das atividades esportivas e exacerbando a falta de infraestrutura adequada para a execução de atividades esportivas e outras atividades da escola.

A Classe 5 foi concebida por 20,3% ($f=29$ ST) do *corpus* total. Combinada por palavras e radicais no intervalo entre $x^2=3,98$ (turma) e $x^2=36,17$ (normativo). As palavras significativas são: $x^2=36,17$ (normativo), $x^2=32,3$ (encontrar), $x^2=29,23$ (lei), $x^2=16,18$ (ver/fundamentar), $x^2=15,4$ (número), $x^2=12,78$ (maior), $x^2=12,05$ (funcionamento), $x^2=9,34$ (educação), $x^2=8,65$ (atender), $x^2=8,34$ (participação),

$x^2=7,62$ (oportunidade), $x^2=5,06$ (direcionar/habilidade/pedagógico) e $x^2=3,72$ (turma).

Os enunciados prevalentes nessa classe são dos articuladores art01 ($x^2=2,25$), art20 ($x^2=2,25$), art26 ($x^2=7,97$) e art43($x^2=3,42$). Os quatro articuladores são formados em pedagogia. Art01 é especialista em educação especial, art20 tem especialização em gestão pública municipal, art26 possui especialização em ensino infantil e o art43 detém especialização em gestão escolar. O tempo de atuação na rede municipal de art01 e art26 é de mais de 15 anos, o art43 atua na rede municipal entre 10 a 15 anos e o art20 possui de 5 a 10 anos de trabalho na rede municipal de ensino. Em relação ao tempo de atuação no PNME, os quatro articuladores atuaram entre 6 a 12 meses. Sobre a possibilidade de ter participado de alguma capacitação ou formação específica para atuar como articulador no PNME, três relataram não ter participado de qualquer capacitação ou formação, pois não foi ofertada possibilidade para os mesmos. O art20 informou que participou e realizou a capacitação do Sistema de Monitoramento do PNME do MEC.

Na análise efetuada, conhecemos a dificuldade encontrada pelos articuladores para selecionar os facilitadores que atuaram no PNME:

Nossa maior dificuldade foi encontrar facilitadores para desenvolver o programa. (ART01).

Encontrar facilitadores com as habilidades que procurávamos e com o interesse e disponibilidade para atender. (ART04).

Encontrar bons facilitadores para desenvolver bem o programa com domínio e organização das turmas. (ART26).

Encontrar facilitadores que se adequassem ao programa e aos alunos. (ART43).

Os articuladores demonstraram as dificuldades em encontrar facilitadores com habilidades de domínio de conteúdo das atividades esportivas e do controle de turma. Assim, os articuladores esperam habilidades mínimas de um profissional ou licenciado em educação física. Todavia, o PNME foi um programa para o qual o facilitador era contratado de maneira voluntária. (BRASIL, 2016). Dessa forma, não era exigida formação mínima por parte do Governo Federal para o voluntário atuar com as atividades esportivas no PNME.

Porém, na rede municipal de ensino de Ponta Grossa, os voluntários foram predominantemente acadêmicos de licenciatura Educação Física. Além disso,

lembramos do facilitador como um elemento influenciador humano no cotidiano do PNME, evidenciado na classe 4. Portanto, aliando expectativas, habilidades e a influência exercida diretamente com o beneficiário do PNME (alunos) é, de certa forma, equivocado, por parte do Governo Federal e do Governo Municipal de Ponta Grossa, contratar acadêmicos ou voluntários. É igualmente equivocado esperar, por parte dos articuladores, que os facilitadores tivessem as habilidades de domínio de conteúdo das atividades esportivas e do controle de turma.

Ao identificar a dificuldade em selecionar facilitadores com as habilidades de domínio de conteúdo das atividades esportivas e do controle de turma, por parte dos articuladores, podemos compreender que o fator que influenciou nesse momento foi perfil profissional esperado para um facilitador. Esse perfil, para os articuladores, é correspondente ao de um profissional com uma formação inicial completa e com alguma experiência de atuação. Porém, isso está ligado as próprias crenças pessoais dos articuladores, no sentido de qual o perfil profissional esperado.

Ainda assim, esses fatores individuais, seja do perfil esperado ou das crenças do articulador, esbarram no fator institucional – desenho da política pública. Conforme as diretrizes do Programa Novo Mais Educação não existe um critério mínimo para seleção do facilitador de atividades esportivas. Assim, temos duas colocações.

A primeira de cunho individual em relação à crença do articulador, diz respeito ao equívoco deste em esperar facilitadores com perfil profissional, com uma formação inicial e com experiência de atuação de um ‘voluntário’. Todavia, o articulador, com a sua experiência de atuação na escola, está preocupado com a execução de todas as atividades escolares e sabe da importância de ter em sua equipe profissionais com formação mínima.

A segunda colocação é referente ao próprio desenho do Programa Novo Mais Educação. Por mais que o programa tenha sido descontinuado em 2020, é necessário pensar em um desenho de política pública que contemple uma formação mínima e continuada para atuar com atividades esportivas para crianças e adolescentes em contextos de ampliação do tempo de permanência na escola. A reformulação poderia ser no sentido de convênios com universidades e cursos de educação física. Dessa forma, seria possível o desenvolvimento de projetos do tipo Residência Pedagógica e do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à

Docência (Pibid), com a finalidade específica de atividades de esporte e lazer em contexto de ampliação da jornada escolar.

Portanto, é fundamental repensar quais habilidades e competências devem ser exigidas pelas pessoas que atuarão diretamente com os beneficiários de qualquer política pública governamental voltada para atividades esportivas. De tal modo, não é somente uma questão de formação inicial, mas a necessidade de capacitação antes de atuar e dar continuidade a uma formação para o desenvolvimento das atividades esportivas. Relegadas a segundo plano, sem uma formação visando as especificidades do programa, as atividades esportivas acabam perdendo a objetividade e a necessidade de estar em programas que visam a ampliação do tempo integral na escola.

Concluimos que, ao longo do *subcorpus* A, fica evidenciado o papel de destaque do facilitador como um elemento de influência na implementação do Programa Novo Mais Educação na rede municipal de Ponta Grossa, sob a ótica dos articuladores.

No *subcorpus* B, a Classe 3 foi gerada por 15,4% ($f=22$ ST) do *corpus* total. Estabelecida por palavras e radicais no intervalo entre $x^2=4,41$ (horário) e $x^2=49,18$ (xadrez). As palavras significativas são: $x^2=49,18$ (xadrez), $x^2=40,48$ (futsal), $x^2=27,91$ (basquete), $x^2=22,21$ (necessitar), $x^2=21,59$ (dança), $x^2=16,62$ (ensino), $x^2=14,2$ (tênis de mesa), $x^2=14,09$ (aprendizagem), $x^2=12,65$ (forma), $x^2=12,6$ (atletismo), $x^2=11,91$ (professor), $x^2=11,24$ (escola), $x^2=11,23$ (comunidade escolar), $x^2=11,14$ (interesse), $x^2=8,28$ (tempo integral), $x^2=7,92$ (ano/vôlei), $x^2=7,8$ (reunião), $x^2=6,95$ (estar), $x^2=6,19$ (diferenciado; preferência; badminton), $x^2=5,76$ (qualidade), $x^2=5,0$ (contribuir) e $x^2=4,41$ (horário).

Os discursos dominantes nessa classe são dos articuladores art23 ($x^2=5,54$), art28 ($x^2=5,54$) e art34 ($x^2=5,54$). Os três articuladores são graduados em pedagogia, sendo que art23 é especialista em neuropsicopedagogia, art28 tem especialização em psicologia da educação e art34 possui especialização em gestão escolar ensino infantil. O tempo de atuação na rede municipal de art28 e art34 é de mais de 15 anos, e art23 possui de 5 a 10 anos de trabalho na rede municipal de ensino. Em relação ao tempo de atuação no PNME, os três articuladores atuaram entre seis a 12 meses. Sobre a possibilidade de ter participado de alguma capacitação ou formação específica para atuar como articulador no PNME, um relatou não ter participado de qualquer capacitação ou formação, pois não foi

ofertada possibilidade para ele. Dois articuladores participaram de reuniões administrativas da SME para implementar o PNME, porém sem detalhamento sobre o escopo teórico do programa.

Na análise realizada, identificamos os motivos das escolhas das atividades esportivas no PNME:

Interesse da comunidade escolar. (ART05).

Fazendo indagações com a comunidade escolar. (ART06).

Atividades diferenciadas das ofertadas no currículo. (ART23).

Interesse dos alunos e escola. (ART34).

No momento da seleção das atividades, os articuladores consideraram as suas realidades. Assim, dialogaram com a comunidade escolar para verificar, quais atividades os beneficiários gostariam de ter na ampliação do tempo na escola. Destacamos que os articuladores respeitaram o Caderno de Orientações Pedagógicas (BRASIL, 2017), ao consultar a comunidade escolar (professores, estudantes, gestores, funcionários da escola, família e comunidade) para selecionar as atividades esportivas. Porém, não levaram em consideração o principal elemento influenciador humano, o facilitador. Portanto, escolher atividades esportivas sem ter um planejamento se teriam facilitadores com habilidades e competências disponíveis para atuar foi uma das principais dificuldades na execução do programa.

Como visto em Sousa *et al.* (2019), as atividades de judô e xadrez foram as que tiveram a maior adesão no PNME na rede municipal de Ponta Grossa. Todavia, a palavra judô não foi mencionada sequer uma vez pelos articuladores ao responderem o questionário. Dessa forma, inferimos que, pela dificuldade de encontrar facilitadores para atuar com judô, os articuladores foram obrigados a optarem por outras atividades esportivas ao longo do processo de implementação. Portanto, verificarmos a necessidade de ajustes na implementação do programa e a necessidade de planejar essa implementação antes de ser colocada em ação.

A classe 2 foi formada por 15,4% ($f=22$ ST) do *corpus* total. Combinada por palavras e radicais no intervalo entre $x^2=4,75$ (estrutura física) e $x^2=46,64$ (materiais esportivos). As palavras significativas dessa classe foram: $x^2=46,64$ (materiais esportivos), $x^2=37,45$ (aquisição), $x^2=28,5$ (MEC), $x^2=23,14$ (recurso), $x^2=16,62$ (apropriado), $x^2=12,65$ (verba; selecionado; acordo), $x^2=11,23$ (utilizar; início;

curso), $x^2=9,86$ (informação), $x^2=7,8$ (reunião), $x^2=6,95$ (orientação), $x^2=6,77$ (interesse), $x^2=6,19$ (adquirir; relação; frequência; sistema; pequeno; afinidade), $x^2=5,39$ (atividades esportivas); $x^2=5,0$ (adequado) e $x^2=4,75$ (estrutura física).

Os enunciados preeminentes nessa classe são dos articuladores art27 ($x^2=2,41$), art30 ($x^2=5,54$) e art36 ($x^2=5,54$). Os três articuladores são graduados em pedagogia. Ademais, art27 e art36 possuem especialização em psicopedagogia, e art30 tem especialização em alfabetização. O tempo de atuação na rede municipal dos três articuladores são de mais de 15 anos e estiveram participando do PNME entre 6 a 12 meses. Em relação à participação de alguma capacitação ou formação específica para atuar como articulador no PNME, um relatou não ter participado de qualquer curso neste sentido, pois não foi ofertada qualquer possibilidade. Um articulador participou de reuniões administrativas da SME para implementar o PNME, porém, sem detalhamento sobre o escopo teórico do programa, e o art27 informou que participou e realizou a capacitação do Sistema de Monitoramento do PNME do MEC.

Na análise feita, identificamos as dificuldades encontradas pelos articuladores de ordem administrativa:

A nossa estrutura física não era adequada e o recurso para aquisição dos materiais esportivos veio no decorrer do programa. (ART27).

O recurso recebido para aquisição dos materiais esportivos foi muito pequeno em relação aos utilizados. (ART36).

Os articuladores relataram a dificuldade e falta de recurso para aquisição dos materiais esportivos necessários para o desenvolvimento adequado das atividades esportivas. Além da verba ser pequena, o repasse por parte do Governo Federal só ocorreu com o programa em desenvolvimento. Outro ponto relatado foi a estrutura física não adequada para receber o programa, fato encontrado também na classe 1.

Conforme Brasil (2017), as escolas e os articuladores não precisavam concentrar todas as atividades em um mesmo local, podendo utilizar outros espaços cedidos na comunidade, fato que não foi evidenciado nos discursos dos articuladores estudados. Porém, essa questão revela o distanciamento da realidade escolar dos *policymakers* do MEC, ao não considerar como o deslocamento dos alunos da escola até o local cedido poderia ser feito sem a previsão de recursos

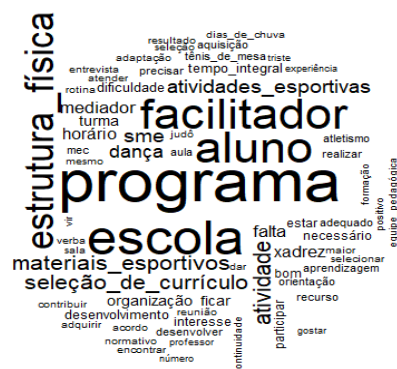
para transporte. Assim, a única saída encontrada pelos articuladores foi juntar as turmas e lotar o espaço existente dentro da escola.

Concluímos que através do *subcorpus* B, ficaram evidenciadas as opções e os problemas relacionados às atividades esportivas ofertadas pelo PNME. Portanto, são necessários que os gestores públicos repensem os critérios de oferta e seleção de atividades esportivas e dos materiais esportivos, levando em consideração elementos como: a) estrutura física atual; b) quais habilidades e competências serão exigidas dos profissionais que atuarão com as atividades esportivas; c) levantamento das possíveis atividades esportivas com base nos pontos a e b; d) consulta a comunidade escolar. Somados esses quatro pontos, entendemos que poder-se-á minimizar a frequência de ajustes ao longo da implementação. Todavia, reforçamos a necessidade de um processo amplo de estudo e planejamento para a implementação de qualquer programa com atividades esportivas.

No caso do PNME em Ponta Grossa, verificamos que esse planejamento não ocorreu e a SME não desempenhou um papel de comitê gestor local adequado para assessorar e monitorar os articuladores nas escolhas das atividades esportivas. Este fato pode ser identificado pelo estudo de Sousa *et al.* (2019) sobre as escolhas das atividades esportivas antes da implementação do PNME, bem como pelas mudanças e dificuldades encontradas nos discursos dos articuladores.

Na sequência, foi analisada a nuvem de palavras retiradas dos discursos dos articuladores (ver figura 4), pela qual constatamos que as palavras com maior evocação foram programa (f=169), escola (f=134), aluno (f=119), facilitador (f=116) e estrutura física (f=94).

Figura 4 – Nuvem de Palavras dos Articuladores dos articuladores



Fonte: O autor

Identificamos que, para os articuladores, o programa esteve relacionado com a preocupação da estrutura física da escola ser adequada para receber o programa, além da relação dos facilitadores com os alunos.

Partindo da percepção dos articuladores (burocratas de médio escalão) sobre o processo de implementação das atividades de esporte e lazer do Programa Novo Mais Educação, é possível identificar que os fatores individuais, institucionais e relacionais influenciaram as práticas cotidianas. Vale lembrar Lotta, Pires e Oliveira (2014), que destacam a importância dos burocratas de médio escalão na produção de políticas públicas. Assim, ao identificar os fatores que influenciaram as ações desses articuladores, podemos compreender alguns elementos que influenciaram o processo de implementação.

Em relação aos fatores institucionais, é possível identificar os elementos: a) estrutural (Infraestrutura, financeiro e recursos humanos); b) desenho da política pública (formulação e capacitação dos agentes). Nos fatores individuais, podemos constatar os elementos: c) crenças; d) perfil profissional. Já nos fatores relacionais, verificamos a complexa relação de influências: e) entre agentes (articulador x facilitador); e) entre agentes com beneficiários.

Por fim, neste capítulo, procuramos ‘identificar os elementos de influência da ação dos burocratas de médio escalão (articuladores) do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná’ e, com isso, buscamos avançar no entendimento do processo de implementação. Podemos concluir que os fatores individuais, institucionais e relacionais se apresentaram mutuamente nos discursos dos articuladores e, dessa maneira, influenciaram as práticas cotidianas ao longo do processo de implementação.

6 OS ELEMENTOS DE INFLUÊNCIA PARA OS FACILITADORES DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO

Este capítulo tem por objetivo ‘reconhecer os elementos de influência da ação dos burocratas de nível de rua (facilitadores) do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná’.

Os facilitadores eram os responsáveis pela aplicação das atividades de livre escolha da escola nos campos das artes, cultura, esporte e lazer (BRASIL, 2016, 2017). No caso estudado, enfocamos nos facilitadores do campo de esporte e lazer. Eles tinham como tarefas ao longo da implementação do programa: planejar e executar as atividades esportivas; informar a frequência dos alunos no sistema de monitoramento.

A SME não tinha uma lista de contatos dos facilitadores (FAC) que atuaram ao longo de 2017 no programa. Ela informou que os dados estariam arquivados nas escolas. Assim, para chegar aos facilitadores, foi perguntado, no questionário (apêndice A) para os articuladores, os contatos dos facilitadores que atuaram na escola em 2017. Das 34 escolas que participaram, 12 escolas tinham registros e indicaram o nome e contato de 40 facilitadores. Posteriormente, foi realizado o contato com os 40 facilitadores indicados pelos articuladores. Dos 40 facilitadores, 23 responderam ao questionário pelo *google forms* (apêndice B), porém, 3 questionários foram destacados, pois os respondentes não atuaram com atividades esportivas.

No caso estudado, participaram 20 facilitadores que atuaram com atividades esportivas em 12 escolas diferentes. Sousa *et al.* (2019) destacaram que o PNME na rede municipal de Ponta Grossa foi implementado em 80 das 84 escolas no ano de 2017. Dessas 80 escolas, 71 ofertaram algum tipo de atividade esportiva. O presente capítulo conta com dados de 16,9% das escolas que ofertaram atividades esportivas ao longo do ano de 2017.

Dos 20 facilitadores, 13 estavam cursando Licenciatura em Educação Física, 5 não tinham formação na área de esporte e lazer, a não ser a própria experiência adquirida aos longos dos anos de prática esportiva da modalidade em que atuavam no programa, e 2 eram formados em Licenciatura em Educação Física. Ainda, um facilitador estava cursando Mestrado na área de Ciências Sociais Aplicadas e dois já possuíam outra graduação, além de estarem cursando Licenciatura em Educação

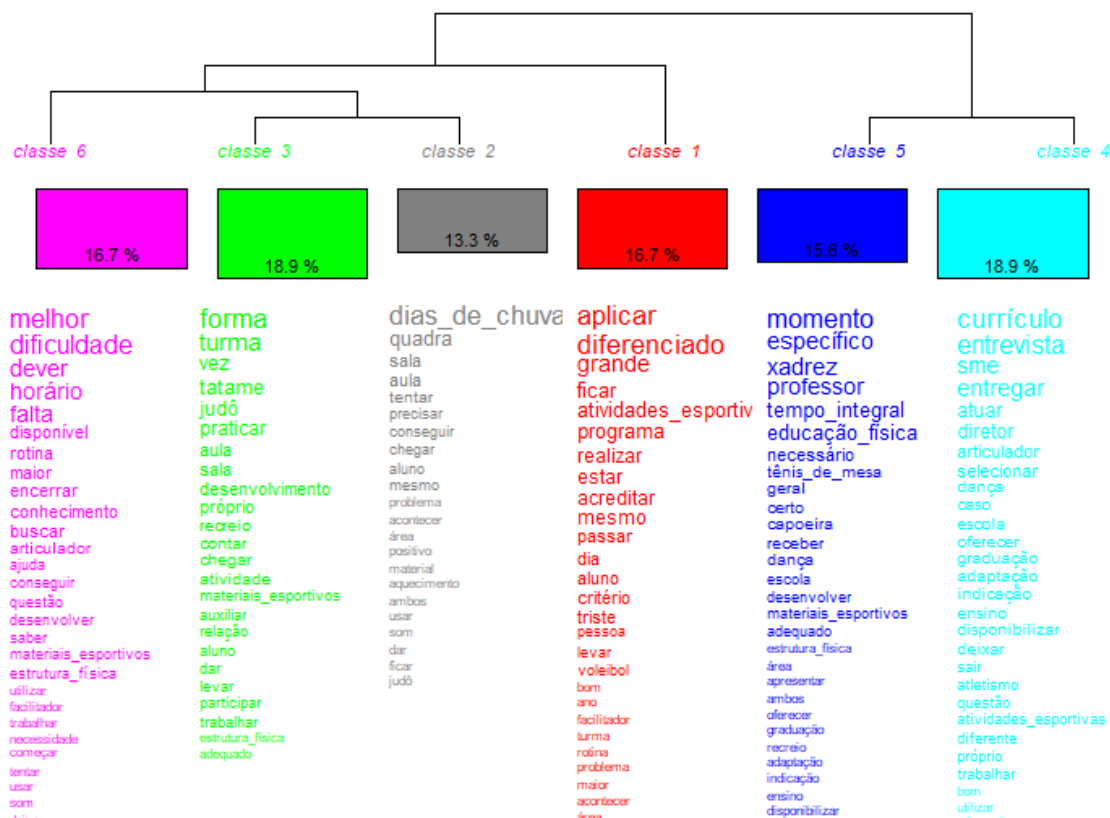
Física (1 bacharel em educação física e 1 engenheiro civil). Em relação ao tempo que atuou no PNME: 8 facilitadores atuaram de 2 a 6 meses e 12 facilitadores atuaram de 6 a 12 meses.

As análises foram realizadas com o objetivo de reconhecer os elementos de influência da ação dos burocratas de nível de rua (facilitadores) do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná.

O *corpus* geral foi constituído por 110 segmentos de texto (ST), com aproveitamento de 90 ST (81,82%). O *corpus* dos articuladores apresentou 3.791 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos), sendo 753 palavras distintas e 416 com uma única ocorrência. O conteúdo analisado foi distribuído em seis classes: Classe 1, com 16,7% das ST; Classe 2, com 13,3% das ST; Classe 3, com 18,9% das ST; Classe 4, com 18,9 % das ST, Classe 5, com 15,3 das ST e Classe 6, com 16,7 das ST.

As seis classes estão divididas em duas ramificações (A e B) do *corpus* total em análise. O *subcorpus* A, composto pela Classe 6 (principais dificuldades encontradas pelos facilitadores), Classe 3 (os elementos rotineiros da ação dos facilitadores), Classe 2 (dias de chuva) e Classe 1 (sentimentos dos facilitadores). O *subcorpus* B contém os discursos correspondentes à Classe 5 (Xadrez) e Classe 4 (processo de seleção dos facilitadores).

Figura 5 – Dendograma da Classificação Hierárquica Descendente dos Facilitadores



Fonte: os autores

A análise do *subcorpus* A é iniciada da esquerda para a direita da figura 5, assim, serão apresentadas as Classe 6, Classe 3, Classe 2 e Classe 1.

A Classe 6 compreende 16,7% ($f=15$ ST) do *corpus* total analisado. Ela foi desenvolvida no intervalo entre $x^2=18,0$ (melhor) e $x^2=5,59$ (rotina; maior; encerrar; conhecimento; buscar). Essa classe é formada por palavras como: $x^2=18,00$ (melhor), $x^2=16,39$ (dificuldade), $x^2=15,29$ (dever), $x^2=12,95$ (horário), $x^2=11,57$ (falta), $x^2=7,16$ (disponível) e $x^2=5,59$ (rotina; maior; encerrar; conhecimento; buscar).

Na análise realizada, identificamos as principais dificuldades encontradas pelos facilitadores no contexto de implementação do PNME:

Horários, falta de materiais esportivos para determinadas atividades, alunos inclusos sem tutores, remuneração baixa. (FAC11).

A maior dificuldade foi desenvolver as atividades esportivas na estrutura física disponível. Porém, também tivemos dificuldades com os horários, pagamentos atrasados e falta de suporte do articulador. (FAC14).

Os horários que os facilitadores utilizavam a quadra deveria ser deles. Para conseguir trabalhar. Outra questão, é a necessidade de comprar materiais esportivos para o programa (FAC15).

Para os facilitadores, os horários estabelecidos pelos articuladores, os materiais esportivos e a estrutura física disponível para o desenvolvimento das atividades esportivas foram as principais dificuldades encontradas por eles no contexto de implementação. Dessa forma, evidenciamos a presença do fator institucional nos discursos dos facilitadores, especificamente o elemento da infraestrutura.

A Classe 03 foi constituída por 18,9% ($f=17$ ST) do *corpus* total. Ela foi composta por palavras e radicais no intervalo entre $x^2=17,98$ (forma) e $x^2=3,8$ (atividade). Essa classe é fundamentada por palavras como: $x^2=17,98$ (forma), $x^2=14,06$ (turma), $x^2=10,9$ (vez), $x^2=9,58$ (tatame), $x^2=8,78$ (judô), $x^2=8,6$ (praticar), $x^2=7,4$ (aula), $x^2=5,87$ (sala), $x^2=5,84$ (desenvolvimento; próprio), $x^2=4,62$ (recreio; contar; chegar) e $x^2=3,8$ (atividade).

Na análise realizada, conhecemos os elementos rotineiros da ação dos facilitadores no contexto de implementação do PNME:

Pegava os alunos de manhã, dava um auxílio no recreio e após isso dava as aulas a tarde e ia embora. (FAC06).

Pegava uma das turmas, trabalhava as atividades durante 50 minutos. Muitas vezes cobrindo professor de educação física da própria escola. Dessa forma, eu acabava não executando as aulas do programa, mas assumindo as turmas da disciplina de educação física. (FAC15).

Eu chegava na escola, colocava o judogui (roupa do judô), buscava a turma na sala e levava para a sala do judô, praticávamos a modalidade, eu os levava para a sala novamente e assim consecutivamente com as outras turmas. (FAC17).

Nessa classe, podemos desvendar um pouco da rotina dos facilitadores. Além dos facilitadores aplicarem as oficinas de atividades esportivas para a qual foram contratados, os mesmos eram submetidos a desvios de função como parte internalizada das suas rotinas. Portanto, os facilitadores auxiliavam nos momentos de recreio, lanches e almoço. Esse auxílio tinha um objetivo por parte dos articuladores, ou seja, suprimir as lacunas de funcionários existentes nas unidades escolares.

A rede municipal de ensino passava por uma ampliação do tempo integral. Como relataram Sousa *et al.*, (2019), das 84 escolas da rede no ano de 2017, 40

eram em tempo integral, 24 estavam no processo de implementação gradativa e 20 escolas eram em período parcial.

Esse processo é resultante do Plano Municipal de Educação para o período de 2015 a 2025, previsto na Lei Municipal nº 12.213/2015, que visa o aumento do tempo de permanência das crianças nas escolas da Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa. Para atingir esse objetivo, a Secretaria Municipal de Educação utilizou políticas públicas em nível federal para facilitar o processo de indução à ampliação do tempo de permanência nas escolas. Exemplos foram as adesões ao Programa Mais Educação e ao Programa Novo Mais Educação. Dessa forma, a contratação via programas federais, por meio de voluntariado, não impactava no limite prudencial de contratação, motivo pelo qual o Município está enfrentando problemas com o Tribunal de Contas do Estado.

Dessa forma, podemos destacar a influência do fator institucional, elemento da dinâmica federativa. Sendo o Programa Novo Mais Educação um processo de colaboração entre o Ministério da Educação e as secretarias estaduais e municipais, podemos inferir a sobreposição de objetivos particulares ao objetivo principal do programa. Com base nos relatos dos facilitadores, é possível verificar situações de desvio dos objetivos para os quais foram contratados e principalmente realizando atividades destinadas à equipe pedagógica e aos funcionários da escola.

De certa maneira, ao não executarem as atividades esportivas propostas para o Programa Novo Mais Educação, os facilitadores acabavam suprimindo a falta de recursos humanos pela Secretaria Municipal de Educação e Prefeitura Municipal de Ponta Grossa para as escolas. Assim, o programa acabou sendo implementado na localidade conforme os objetivos particulares da Secretaria Municipal de Educação e da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, ou seja, ‘tapar o buraco’ de falta de recursos humanos para a ampliação do tempo de permanência nas escolas e, conseqüentemente, não causar maiores danos financeiros ao município.

A Classe 02 foi formada por 13,3% ($f=12$ ST) do *corpus* total. Composta por palavras e radicais no intervalo entre $x^2=35,94$ (dias de chuva) e $x^2=4,87$ (precisar; conseguir). Essa classe é definida por palavras como: $x^2=35,94$ (dias de chuva), $x^2=21,2$ (quadra), $x^2=12,72$ (sala), $x^2=11,33$ (aula), $x^2=7,64$ (tentar) e $x^2=4,87$ (precisar; conseguir).

Na análise sucedida, identificamos os dias de chuva como elemento influenciador no contexto de implementação do PNME:

Nos dias de chuvas, eu tinha que adotar as aulas na biblioteca. Isso era desconfortável pois havia livros e materiais que poderiam estragar. (FAC06).

Nos dias de chuva eram necessárias adaptações nas atividades esportivas para dentro das salas. (FAC09).

Os dias de chuva eram complicados. Uma vez começou a chover tanto que a quadra alagou por completamente. A aula foi encerrada e retornamos para a sala. As outras aulas aconteceram dentro da sala de aula. Algumas aulas foram teóricas e em algumas turmas foi aproveitado pra trabalhar o voleibol adaptado. (FAC08).

Nos discursos dos facilitadores, os dias de chuva acabavam modificando toda a rotina, situação também encontrada nos discursos dos articuladores. Durante a execução, dos 143 dias letivos do PNME no ano de 2017, 41 dias tiveram precipitação, o que corresponde 28,7 % do período total de implementação do programa. Assim, os facilitadores precisavam planejar novas atividades para serem aplicadas com as crianças, muitas vezes essas situações ocorriam no meio do expediente e era necessário improvisar na hora.

Portanto, a chuva foi um elemento de influência no contexto de implementação, pois ela modificava toda a cadeia de funcionamento de planejamento para o dia, potencializando respostas imediatas por parte de facilitadores e articuladores para continuar a dar vida ao programa, mesmo diante da possibilidade de perder espaços para a execução de atividades, além de evitar possível crianças molhadas pela chuva. Dessa forma, evidenciamos a presença do fator institucional nos discursos dos facilitadores, especificamente o elemento da infraestrutura.

A Classe 01 foi estabelecida por 16,7% ($f=15$ ST) do *corpus* total. Integrada por palavras e radicais no intervalo entre $x^2=20,93$ (aplicar; diferenciado) e $x^2=5,59$ (critério; triste). Essa classe foi conciliada por palavras como: $x^2=20,93$ (aplicar; diferenciada), $x^2=15,29$ (grande), $x^2=13,26$ (grande), $x^2=12,5$ (atividades esportivas), $x^2=12,32$ (programa), $x^2=10,26$ (realizar), $x^2=9,51$ (estar; acreditar); $x^2=8,95$ (mesmo), $x^2=7,16$ (passar), $x^2=7,02$ (dia), $x^2=6,97$ (aluno) e $x^2=5,59$ (critério; triste).

Na análise sucedida, reconhecemos os sentimentos dos facilitadores ao saberem da extinção do programa na rede municipal de ensino de Ponta Grossa.

Fiquei apreensivo, pois seria interrompido um programa onde vários alunos estavam sendo beneficiadas com atividades esportivas diferenciadas. (FAC08).

Muito triste. Há alunos que necessitam muito deste programa. (FAC12).

É uma situação lamentável, pois, mesmo o programa tendo suas dificuldades ainda era possível levar as crianças atividades esportivas diferenciadas, possibilitado a elas uma outra vivência. (FAC16).

Para concorrer à adesão para o ano de 2017, as Secretarias de Educação deveriam selecionar as escolas para participar do Programa a partir de três grupos (BRASIL, 2016). O Grupo 1 era formado pelas escolas que receberam recursos na conta do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para a Educação Integral entre 2014 e 2016 – recurso repassado através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, ao todo 18 escolas receberam recursos do FNDE durante os anos de 2014 a 2016. Dessas, 12 escolas receberam recursos durante os três anos consecutivos; cinco escolas receberam esses recursos em 2014 e 2015; e somente uma escola recebeu recursos no ano de 2016. Das 18 escolas que receberam o recurso entre os anos de 2014 e 2016 na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, todas implementaram o programa.

O Grupo 2 foi formado por escolas com Índice de Nível Socioeconômico baixo ou muito baixo, e/ou obtiveram desempenho no IDEB inferior à média nacional das escolas públicas e que não se enquadravam no critério do Grupo 1. Na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, segundo dados do INEP, nenhuma escola era de nível baixo ou muito baixo (BRASIL, 2013).

O Grupo 3 era constituído pelas demais escolas de Ensino Fundamental que não se enquadravam nos Grupos 1 e 2, mas puderam aderir ao Programa. Na Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa, 18 escolas receberam o programa por enquadrarem-se no Grupo 1, 5 pelo Grupo 2, e 57 pelo Grupo 3.

Para a continuidade no PNME em 2018, a SME precisaria atender os novos critérios divulgados pelos ofícios circular nº 57, de 24 de novembro de 2017, e nº 60, de 04 de dezembro de 2017, ambos da Secretaria de Educação Básica do MEC. Dessa forma, os critérios para a adesão eram: GRUPO 1 - Escolas de ensino fundamental com IDEB inferior 4.4 nos anos iniciais e inferior a 3,0, nos anos finais, concomitantemente. GRUPO 2 - Escolas de ensino fundamental com IDEB inferior 4.4 nos anos iniciais ou escolas de ensino fundamental com IDEB inferior a 3,0, nos

anos finais. GRUPO 3 - Escolas que possuam mais de 50% dos alunos oriundos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família - PBF.

Com essas alterações, nenhuma das escolas municipais atendia aos critérios de adesão para 2018. Ao saberem do fim do programa na rede municipal, os facilitadores reagiram com tristeza e/ou contrariedade. Esses sentimentos podem ser avaliados por dois pontos de vista. O primeiro é de cunho pessoal, visto que os facilitadores reagiram daquela forma por saberem que não teriam aquela renda no próximo ano. O segundo é de ordem coletiva, pois, por mais que os facilitadores apontassem dificuldades na implementação, eles compreendiam que o final do programa resultaria no fim das atividades esportivas diversificadas para as crianças, que continuariam ainda no processo de ampliação do tempo de permanência na escola ao longo dos próximos anos.

Ao longo do *subcorpus* A, podemos verificar sob o ponto de vista dos articuladores, a presença dos fatores institucionais, especialmente o elemento estrutural como influenciador durante o processo de implementação.

No *subcorpus* B, a classe 5 foi gerada por 15,6% ($f=14$ ST) do *corpus* total. Ela foi estabelecida por palavras e radicais no intervalo entre $x^2=4,08$ (escola) e $x^2=28,74$ (momento). As palavras significativas são: $x^2=28,74$ (momento), $x^2=22,72$ (específico), $x^2=21,83$ (xadrez), $x^2=19,89$ (professor), $x^2=16,74$ (tempo integral), $x^2=14,73$ (educação física), $x^2=9,99$ (necessário), $x^2=6,17$ (tênis de mesa, geral, certo e capoeira), $x^2=5,81$ (receber), $x^2=5,13$ (dança) e $x^2=4,08$ (escola).

Não recebi nenhum preparo específico para trabalhar com o xadrez pelo programa, e muito pouco pela graduação. (FAC02).

O xadrez era o único momento em que os alunos saíam da sala de aula, pois a escola passou praticamente um ano todo sem professor da disciplina de educação física. (FAC04).

Na análise realizada, identificamos o xadrez como uma das principais atividades esportivas oferecidas nas escolas. Sousa *et al.* (2019) destacaram que a adesão ao xadrez no PNME pela rede municipal de Ponta Grossa aconteceu por dois motivos. O primeiro motivo foi devido à possibilidade de o xadrez contribuir no desenvolvimento do raciocínio lógico matemático – dessa forma, poderia auxiliar no aumento do IDEB das escolas e na Rede como um todo. O outro motivo foi devido à Lei Municipal n.º 11.910/2014, que visa a obrigatoriedade do xadrez nas escolas

da Rede Municipal de Educação de Ponta Grossa. Assim, o Programa foi utilizado como meio para dar efetividade à legislação municipal.

Todavia, o relato dos facilitadores evidencia as dificuldades em aplicar a atividade de xadrez, destacando a falta de formação para trabalhar com tal atividade. Dessa forma, a atividade serviria apenas como um motivo para sair da sala de aula. Assim, podemos destacar novamente o fator institucional relacionado à falta de capacitação para a atuação dos agentes.

A classe 4 foi formada por 18,9% (17 ST) do *corpus* total. Combinada por palavras e radicais no intervalo de $x^2=4,82$ (escola) e $x^2=27,42$ (currículo). As palavras significativas dessa classe foram: $x^2=27,42$ (currículo), $x^2=22,73$ (entrevista), $x^2=18,04$ (SME), $x^2=17,98$ (entregar), $x^2=13,33$ (atuar, diretora), $x^2=9,07$ (articulador), $x^2=8,6$ (selecionar), $x^2=6,22$ (dança), $x^2=5,84$ (caso) e $x^2=4,82$ (escola).

Na análise feita, identificamos como foi o processo de seleção dos facilitadores:

Entreguei meu curriculum na prefeitura, e posteriormente fui contatado pela diretora da escola e convidado a comparecer à mesma para uma entrevista. Após a entrevista, combinamos dias e horários com a própria diretora e alguns dias depois já estava atuando na modalidade, dentro da escola. (FAC 17).

Por meio de um currículo que era entregue para a diretora e posteriormente feito uma entrevista para assumir o programa. Primeiro critério foi estar cursando educação física. (FAC20).

Primeiramente fiquei sabendo sobre o programa e fui até a SME me informar sobre o que precisava fazer para ser selecionada, eles me recomendaram uma escola que era próxima da minha casa e que eu entregasse meu currículo diretamente na escola, e assim fiz. Alguns dias depois recebi a ligação da diretora da escola dizendo que fui selecionada para participar do programa. (FAC09).

Os facilitadores descrevem um processo seletivo com base na entrega de currículo e entrevista. Essas informações condizem com as dos articuladores sobre o processo de seleção dos facilitadores.

Vale lembrar que os articuladores demonstraram dificuldades em selecionar facilitadores com habilidades de domínio de conteúdo das atividades esportivas e do controle de turma. Assim, os articuladores esperavam habilidades mínimas de um profissional ou licenciado em Educação Física. Todavia, o PNME foi um programa onde o facilitador era contratado de maneira voluntária (BRASIL, 2016). Dessa forma, não era exigida formação mínima por parte do Governo Federal para o voluntário atuar com as atividades esportivas no PNME.

Porém, na Rede Municipal de Ensino de Ponta Grossa, os voluntários foram predominantemente acadêmicos de Licenciatura Educação física. Além disso, lembramos do facilitador como um elemento influenciador no cotidiano do PNME, evidenciado na classe 4 do capítulo anterior.

Portanto, compreendermos que muitas das dificuldades encontradas por parte dos articuladores e facilitadores para dar vida ao programa se deve ao fato de o critério de seleção não exigir formação em Educação Física. Aliado a isso, identificamos um processo de expansão do tempo de permanência na escola ao qual a Rede estava passando, e, no meio disso tudo, o PNME entrou com uma luz no fim do túnel para solucionar o problema da falta de recursos humanos e materiais para suportar tal expansão. Todavia, essa ação não foi planejada anteriormente à implementação, de modo que as mudanças foram ocorrendo ao longo de ambos os processos de implementação (PNME e Plano Municipal de Educação). Assim, os agentes envolvidos na ação cotidiano das escolas foram obrigados a adotar táticas e estratégias para continuar a dar vida aos programas. Inclusive, muitas vezes tais ações foram realizadas na base das tentativas, acerto e erro.

Na sequência foi analisada a nuvem de palavras retirada dos discursos dos facilitadores (ver figura 6), por meio da qual constatamos que as palavras com maior frequência foram: aluno (f=72), escola (f=68), aula (f=34), estrutura, programa e materiais esportivos (f=29) e atividades esportivas (f=28).

uma maior influência dos elementos institucionais ao longo das suas ações, desconsiderando ou não percebendo os fatores individuais e relacionais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como questão central: quais são os elementos que influenciaram a atuação dos agentes implementadores de esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná? E como objetivo geral: identificar os elementos de influência da atuação dos agentes implementadores do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná. Além disso, os objetivos específicos foram: a) descrever os fatores de influência na atuação dos agentes implementadores na literatura de políticas públicas brasileiras; b) apontar os principais elementos do Programa Novo Mais Educação; c) identificar os elementos de influência da ação dos burocratas de médio escalão (articuladores) do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná; d) reconhecer os elementos de influência da ação dos burocratas de nível de rua (facilitadores) do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná .

Em relação ao objetivo específico ‘descrever os fatores de influência na atuação dos agentes implementadores na literatura de políticas públicas brasileiras’ apresentamos no Capítulo 3 os fatores de influência. Assim, sintetizamos os fatores de influência na figura 02. Portanto, descrevemos os fatores individuais, institucionais e relacionais. Além disso, foram apresentados as subcategorias e indicadores para auxiliar na análise. Por fim, compreendemos que esses fatores estão presentes ao longo do processo de implementação e influenciam os agentes implementadores no seu cotidiano de trabalho.

Em relação ao objetivo específico ‘apontar os principais elementos do programa novo mais educação’ apresentamos no Capítulo 4 a contextualização do programa. Assim, identificamos, – independentemente da mudança de nomenclatura em 2016, de ‘Mais Educação’ para ‘Novo Mais Educação’ – as finalidades de ambos, que permaneceram as mesmas, ou seja, a ampliar o tempo de permanência de crianças e adolescentes na escola e atingir a meta 6 do Plano Nacional de Educação. Todavia, em relação aos objetivos das atividades esportivas, apontamos a existência de uma ruptura com a ideia de esporte educacional e seus objetivos. Além disso, constatamos que após a mudança das escolas alvo do programa para o atendimento em 2018, existiu uma queda no número de alunos e escolas em tempo integral no Brasil. Por fim, o programa foi

extinto em 2020 e, conseqüentemente, se termina um ciclo da política pública de ampliação do tempo de permanência de crianças e adolescentes no Brasil.

Em relação ao objetivo específico ‘identificar os elementos de influência da ação dos burocratas de médio escalão (articuladores) do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná’, apresentamos no Capítulo 5 os dados do questionário com os articuladores. Nos discursos dos facilitadores foi possível identificar a presença dos fatores institucionais: a) estrutural (Infraestrutura, financeiro e recursos humanos); b) desenho da política pública (formulação e capacitação dos agentes). Nos fatores individuais os elementos: c) crenças; d) perfil profissional. Nos fatores relacionais verificamos a complexa relação de influências: e) entre agentes (articulador x facilitador); e) entre agentes com beneficiários.

O quinto e último objetivo específico foi ‘reconhecer os elementos de influência da ação dos burocratas de nível de rua (facilitadores) do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná’. Nos discursos dos facilitadores (burocratas de nível de rua) do Programa Novo Mais Educação, podemos reconhecer a centralidade dos fatores de institucionais como elementos de influência nas suas ações. Assim, evidenciamos os elementos: a) Estado (descontinuidade; dinâmica federativa); b) desenho da política pública (formulação; capacitação dos agentes); c) estrutural (infraestrutura; recursos humanos).

Dessa forma, conseguimos responder a nossa questão central ‘quais são os elementos que influenciaram a atuação dos agentes implementadores de esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná?’ da seguinte forma: Como base nos estudos sobre os agentes implementadores e o modelo proposto para analisar os fatores que influenciam na sua atuação, identificamos os fatores individuais, institucionais e relacionais. Os resultados estão em consonância com os estudos sobre a temática. Todavia, percebemos uma ênfase no discurso dos facilitadores (burocratas de nível de rua) na dimensão institucional.

Compreendemos que essa centralidade dos fatores institucionais nos discursos dos facilitadores está ligada às características próprias da implementação, além do perfil do burocrata de nível de rua (facilitador). Sendo o perfil do facilitador um voluntário e, principalmente, sem formação adequada e experiência para atuar com as atividades esportivas, ele acaba enfatizando questões como a falta de infraestrutura básica e materiais esportivos para a

execução do seu trabalho. Dessa forma, diferentemente do articulador (burocrata de médio escalão) que tem o perfil com formação mínima e experiência para atuar, não é possível perceber os nuances individuais e relacionais ao longo do processo de implementação. De certa forma, e não equivocadamente, o facilitador revela em sua ênfase no fator institucional, os problemas de formulação e planejamento do programa a nível federal e municipal.

Portanto, podemos destacar que pela ótica dos agentes implementadores, o programa já apresentava alguns empecilhos para a sua implementação em contexto local. Primeiramente, a ampliação do tempo de permanência de crianças e adolescente na escola exige uma 'nova escola' no sentido estrutural, ou seja, são necessários espaços que comportem atividades variadas, além das atividades do currículo obrigatório das escolas.

No caso das atividades esportivas e oferta diversificada, como é exemplo do programa, é necessário o planejamento e execução de obras para adequação ou construção de espaços específicos para a destinação das atividades. Outro ponto seria uma construção de planejamento da secretaria local e das próprias escolas que receberam o programa, em verificar quais as atividades poderiam ser ofertadas com a infraestrutura em que contavam no ano da implementação.

Assim, esse planejamento não existiu e a parte de custeio do programa não previa recursos destinados para obras de adequação ou construção de novas instalações. Dessa forma, as escolhas das atividades foram aleatórias e sem esse planejamento. No momento de implementação faltou espaços adequados para a execução das atividades, assim como facilitadores disponíveis para executarem tais atividades esportivas.

Portanto, acabou caindo sobre os 'ombros do facilitador' todos os problemas de 'desenho dessa política pública' (objetivos, regulamentação, formulação e capacitação). Assim, o facilitador tinha dificuldades em realizar as suas atividades e, conseqüentemente, prejudicava os beneficiários do programa. Em síntese, o 'Programa Novo Mais Educação', aliado a coordenação local da Secretaria Municipal de Ponta Grossa, foi colocado em prática para não funcionar. No máximo, o programa auxiliou as escolas na compra de materiais esportivos que, segundo os facilitadores, não eram adequados em quantidade e qualidade, e a 'tapar um buraco' na falta de recursos humanos efetivos e qualitativos para a implementação das escolas em tempo integral.

Com relação à literatura dos agentes implementadores (burocratas de médio escalão e burocratas de nível de rua), esta pesquisa buscou olhar pela lacuna de estudos do uso das atividades de esporte e lazer em contextos de ampliação do tempo de permanência de crianças na escola e, ao enfatizar o nível local, identificar alguns elementos de implementação. Dessa forma, essa pesquisa contribui no estabelecimento da síntese dos fatores de influência dos agentes implementadores. Modelo esse que compreendemos que poderão ser utilizados para outras pesquisas em diferentes políticas públicas, desde que a centralidade da análise seja os agentes implementadores.

Para a área de educação física e esportes, especialmente a subárea de políticas públicas de esporte e lazer, buscamos ampliar o debate sobre os agentes implementadores e, conseqüentemente, ampliar as pesquisas vinculadas à análise do processo de implementação por uma perspectiva *bottom-up*. Dessa forma, também pretendemos caminhar para um maior diálogo com as teorizações da área de políticas públicas.

Do ponto de vista prático e social, buscamos por meio desse trabalho, abrir caminhos para que seja possível aos gestores repensar e reformular algumas experiências dos usos de atividades esportivas em contextos de ampliação do tempo de permanência de crianças e adolescentes na escola. Principalmente, também buscamos possibilitar que se tenha maior atenção na formulação de programas, para que se resulte na redução de riscos e problemas para os implementadores.

Por fim, entendemos ser necessário aumentar o número de contextos de implementação estudados e, assim comparar, as suas diferenças. Dessa forma, poderemos verificar diferentes padrões de implementação e compreender como os municípios implementam as políticas públicas. Essa é uma limitação do presente trabalho, que pode ser superada justamente com a abertura e aprofundamento deste campo de estudo.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-10, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 ago. 2020.

BARBOSA, Maria Carmen Silveira; RICHTER, Sandra Regina Simonis; DELGADO, Ana Cristina Coll. Educação Infantil: tempo integral ou educação integral? **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 31, n. 4, p.95-119, out./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982015000400095&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BASEI, Andréia Paula; BENDRATH, Eduard Angelo; MENEGALDO, Pedro Henrique Iglesias. Atividades complementares curriculares em contraturno escolar no estado do Paraná: um estudo do macrocampo esporte e lazer. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 29, n. 51, p. 136-156, julho, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/21758042.2017v29n51p136>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BERNADO, Elisangela da Silva; CHRISTOVAO, Ana Carolina. Tempo de Escola e Gestão Democrática: o Programa Mais Educação e o IDEB em busca da qualidade da educação. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 4, p. 1113-1140, out./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S217562362016000401113&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BETTI, Irene Conceição Rangel. Esporte na escola: mas é só isso, professor? **Revista Motriz**, Rio Claro, v. 1, n. 1, p. 25-31, jun. 1999. Disponível em: <https://fejd.ufg.br/up/73/o/Texto_105_-_Esporte_na_escola_Mas_____s_____isso__professor_-_Irene_Concei_____o_Rangel_Betti.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2017.

BITTENCOURT, Maria Fernanda Nogueira; FERREIRA, Patrícia Aparecida; BRITO, Mozart José. Avaliação do processo de implementação de obras públicas em universidades federais: um estudo do programa REUNI. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 79-102, jan. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2017v10n1p79/33543>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BONELLI, Francesco. *et al.* A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 800-816, nov. 2019.

BRACHT, Valter. **Sociologia crítica do esporte: uma introdução**: uma introdução. 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base.** – Brasília, Inep, 2015.

BRASIL, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário oficial da União**, Brasília, 20 de dez. de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 02 abr. de 2017.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. Disponível em: <http://www.abmes.org.br/abmes/public/arquivos/legislacoes/Port_Norm_Inter_017_2007_04_24.pdf>. Acesso em: 05 de março de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral:** caderno para professores e diretores de escolas. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cad_mais_educacao.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Indicadores Educacionais. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Resultados Finais do Censo Escolar 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/controller.php>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo Escolar - mapa das escolas.** Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.** Brasília, 2016b. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Novo Mais Educação.** Brasília, 2016c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=53061-novo-mais-educacao-documento-orientador-pdf&category_slug=dezembro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 05 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Novo Mais Educação – Caderno de Orientações Pedagógicas – versão I**. Brasília, 2017a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=70831-pnme-caderno-de-orientacoes-pedagogicas-pdf&category_slug=agosto-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 05 abr. 2018.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica – Ministério da Educação. **Ofício-Circular nº 57/2017/CHEFIA/GAB/SEB/SEB-MEC**. Adesão ao Programa Novo Mais Educação, Brasília, 2017b. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpZMpHjk_5a26a3f05d0c0.pdf Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ofício-Circular nº 60/2017/CHEFIA/GAB/SEB/SEB-MEC**. Brasília, 2017c. Disponível em: <https://educacao.luziania.go.gov.br/professor/vfm/uploads/Divisao-de-Ensino-Fundamental/Programa-Novo-Mais-Educa%C3%A7%C3%A3o/2017/Ofi%C3%A7o_Circular_60_Adesa%C3%A3o-PNME_2018_Retificac%C3%A7%C3%A3o_Grupo-IV.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.

BRASILEIRO, Livia Tenorio. Dança: sentido estético em discussão. **Movimento (ESEFID/UFRGS)**, Porto Alegre, p. 189-203, abr. 2012. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/19195>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

CAMARGO, Flávia Pedrosa de; CARVALHO, Cynthia Paes de. O direito a educação de alunos com deficiência: a gestão da política de educação inclusiva em escolas municipais segundo os agentes implementadores. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Bauru, v. 25, n. 4, p. 617-634, out/dez. 2019.

CANAN, Felipe; STAREPRAVO, Fernando Augusto; SOUZA, Juliano de. Posições e tomadas de posições na constitucionalização do direito ao esporte no Brasil. **Movimento**, Porto Alegre, v. 23, n. 3, jul/set. 2017. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/68924>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

CARNEIRO, Fernando Henrique Silva; MASCARENHAS, Fernando; MATIAS, Wagner Barbosa. O esporte escolar na educação de tempo integral: o plano nacional de educação 2014-2024. **Caderno de Educação Física e Esportes**, Marechal Cândido Rondon, v. 15, n. 2, p. 25-36, 2017. Disponível em: <<https://e-revista.unioeste.br/index.php/cadernodfisica/article/view/15721>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

CARVALHO, Levindo Diniz. Crianças e infâncias na educação (em tempo) integral. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 31, n. 4, p.23-43, jul. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/2015nahead/0102-4698-edur-136686.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

CASANOVA, Angela Oliveita, *et al.* A implementação de redes de atenção e os desafios da governança regional em saúde na Amazônia Legal: uma análise do Projeto QualiSUS-Rede. **Ciências & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 1209-1224. 2017. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/26899/2/Implementa%c3%a7%c3%a3oRedesAten%c3%a7%c3%a3o.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

CASTANHO, Marisa Irene Siqueira; MANCINI, Silvana Gomes. Educação Integral no Brasil: potencialidades e limites em produções acadêmicas sobre análise de experiências. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 90, p. 225-248, jan./mar. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362016000100225&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2017.

CASTRO, Adriana de; LOPES, Roseli Esquerdo. A escola de tempo integral: desafios e possibilidades. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 259-282, jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2017.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Mayumi Kasai. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 14-34, jan./mar. 2018.

CAVALIERE, Ana Maria. Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1015-1035, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300018&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2017.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo de Políticas Públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa; MARQUES, Luciana Pacheco; BRANCO, Verônica. Políticas públicas municipais de educação integral e (m) tempo ampliado: quando a escola faz a diferença. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 83, p. 355-378, jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362014000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2017.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa; ROSA, Alessandra Victor Nascimento; SILVA, Luisa Figueiredo do Amaral. Plano nacional de educação, programa mais educação e novo programa mais educação: entre perspectivas e desafios. **Revista Cocar**, Belém, v. 12, n. 23, p. 510-533, jan./jun. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/1738>>. Acesso em: 05 dez. de 2018.

CORÁ, Elcio José; ZARDO, Carolina; GANDOLFI, Thuane. Educação integral no Brasil: uma análise a partir dos programas mais educação e novo mais educação.

Revista Cocar, Belém, v.13, n. 27, set/dez. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/2823>>. Acesso em: 15 de jan. 2020.

COSTA FILHO, José Vinicius da; COSTA, José Vinicius; COSTA, Lyssa Gonçalves. A prática docente e a evasão dos cursos PROEJA no IFMT – Campus Cuiabá: uma perspectiva dos burocratas de nível de rua. **Revista Prática Docente (RPD)**, Confresa, v. 2, n. 1, p. 82-96, jan/jun. 2017.

COSTA FILHO, José Vinicius da; COSTA, José Vinicius; COSTA, Lyssa Gonçalves. Prática docente e burocracia de nível de rua: um diálogo interdisciplinar promissor. **Revista Prática Docente (RPD)**, Confresa, v. 3, n. 1, p. 316-333, jan/jun. 2018.

COSTA, Angelo Brandelli; ZOLTOWSKI, Ana Paula Couto. Como escrever um artigo de revisão sistemática. In Sílvia H. Koller, Maria Clara P. de Paula Couto, Jean Von Hohendorff (Orgs.), **Manual de Produção Científica**. Porto Alegre: Penso (p. 55-70), Porto Alegre: Penso, 2014. p. 55-70.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014. 341p.

DUTRA, Roberto. Sistema político-administrativo e interações na implementação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 01-21. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/TYy8p9MHYzNbDgZ9FGwjZ8c/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 25 de jan. 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 ago. 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multidisciplinariedade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.) **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; GUIMARÃES, Natália Cordeiro. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 32, 283-322, mai/ago. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/CCSM5zx4N8ffqvjqBQMdXMB/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15 de dez. 2020.

FERREIRA, Helen Betane; REES, Dilys Karen. Educação Integral e Escola de Tempo Integral em Goiânia. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 229-251, jan./mar. 2015. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362015000100229&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2017.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, jul/set. 2016.

FIM DO NOVO MAIS EDUCAÇÃO. **Fundeb permanente: os destaques do 17º Congresso da Undime**. UNDIME, 16 ago. 2019. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/13-09-2019-14-19-fim-do-novo-mais-educacao-fundeb-permanente-os-destaques-do-17-congresso-da-undime>. Acesso em: 02 mar. 2022.

FLACH, Simone de Fátima. Ensino fundamental no Brasil: previsões legais e ações governamentais para a ampliação do atendimento, da duração e do tempo escolar. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 739-762, set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362015000300739&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2017.

FORELL, Leandro; STIGGER, Marco Paulo. Trabalho voluntário em políticas sociais de esporte e lazer: uma análise a partir de casos do programa escola aberta. **Ver. Bras. Ciênc. Esporte**, Porto Alegre, v. 39, n. 1, p. 24-30. 2017.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

GARIBA, Chames Maria Stalliviere; FRANZONI, Ana. Dança escolar: uma possibilidade na Educação Física. **Movimento (ESEFID/UFRGS)**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 155-171, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/3553>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, Isabelle Sena; CAMINHA, Iraquitan de Oliveira. Guia para estudos de revisão sistemática: uma opção metodológica para as ciências do movimento humano. **Movimento (ESEFID/UFRGS)**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 395-411, dez. 2013. ISSN 1982-8918. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/41542>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalis state**. 2. ed. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993.

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

HOYLER, Telma; CAMPOS, Pedro. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, n. 69, p. 1-22, ago. 2019.

HUPE, Peter. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. **Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management**, v. 6, n. 2, p. 425-440. 2013.

IMPULSIONA. **Conheça os bastidores do impulsiona**. Disponível em: <<https://impulsiona.org.br/sobre/>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2014/default.shtm>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

LANDIM, Leilah. As pessoas, voluntariado, recursos humanos, liderança. **Seminário “Filantropía, Responsabilidad Social y Ciudadanía” CEDES-Fundación W. K. Kellogg**, Antigua, Guatemala, p. 1-10, abr. 2001.

LEAL, Andréa Fachel; FIGUEIREDO, Wagner dos Santos; SILVA, Geórgia Sibeles Nogueira da. O percurso da política nacional de atenção integral à saúde dos homens (PNAISH), desde a sua formulação até sua implementação nos serviços públicos locais de atenção à saúde. **Ciências & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 10, p. 2607-2616. 2012.

LECLERC, Gesuína de Fátima Elias; MOLL, Jaqueline. Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da Educação Integral e em tempo integral. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 45, p. 91-110, jul./set. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n45/07.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

LEITE, Lúcia Helena Alvarez; RAMALHO, Bárbara. Jovens-adolescentes egressos de uma educação integral: a construção de atitudes e valores. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 31, n. 4, p. 63-80, out./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982015000400063&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2017.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, 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>. Acesso em: 10 out. 2018.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação de (re) formulação da política nacional de humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, jan/fev. 2017.

LIMA, Maria Lúcia de Oliveira; MEDEIROS, Janann Joslin. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 5, p. 1251-1270, set/out. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/QGSqzLdLkhZyDFdtFrhMgGp/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 05 de dez. 2018.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de Nível de Rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019.

LOBO-RECIO, Maria Ángeles, *et al.* Educação ambiental e implementação de políticas públicas: a experiência em Araranguá/SC. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 3, n. 3. 2015. Disponível em: <https://redib.org/Record/oai_articulo2458976-educac%C3%A3o-ambiental-e-implementa%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-a-experi%C3%Aancia-em-ararangu%C3%A1sc>. Acesso em 05 de dez. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010, Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **O Papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade**. IN: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: ed. PUC Minas, 2012.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul/dez. 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Prefácio. Brasília: ed. Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *et al.* O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, p. 1-38. 2021. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KrdfpSLymvsqWZkJhC6MPXp/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 05 de nov. 2021.

LOTTA, Gabriela Spanghero; COSTA, Maria Izabel Sanches. Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 28, n. 76, p. 4-20. 2020. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qzHfNJWpt5KYtgDjLr98yHn/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 02 de fev. 2021.

LOTTA, Gabriela Spaghero; PEREIRA, Guilherme Nunes; BICHIR, Renata Mirandola. Implementação de políticas públicas ao nível intramunicipal: o caso das supervisões de assistência social da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa, v. 3, n. 1, p. 286-311, jun. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Categorizando Usuários “Fáceis” e “Difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, p. 1-40. 2020. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/dados/a/cKV4L7jPJwPyFT87HLq7LkN/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 16 de fev. 2021.

LOTTA, Gabriela Spanghero; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, n. 83, p. 21-42. 2018. Disponível em: < <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-83/11092-autonomia-e-discricionariedade-matizando-conceitos-chave-para-o-estado-de-burocracia/file>>. Acesso em: 03 de mar. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out/dez. 2014.

MADEIRA, Lúgia Mori; GELISKI, Leonardo. O Combate a crimes de corrupção pela justiça federal da região sul do Brasil. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 6, p. 987-1010, nov/dez. 2019.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.) **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.) **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MARTINS, Thaís Pereira; DIAS, Camila Caldeira Nunes. A atuação do agente penitenciário como burocrata de nível de rua: para além da discricionariedade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 550-572, abr. 2018.

MATIAS, Wagner Barbosa. *et al.* A lei de incentivo fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. **Movimento**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, jan/mar. 2015. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/46419>>. Disponível em: 03 fev. 2018.

MAURICIO, Lúcia Velloso. Ampliação da jornada escolar: configurações próprias para diferentes contextos - Brasil e Europa. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 85, p. 875-898, out./dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362014000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2017.

MEC CONFIRMA encerramento do Programa Novo Mais Educação. **Undime**. 17 mar. 2020. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/17-03-2020-10-08-mec-confirma-encerramento-do-programa-novo-mais-educacao>. Acesso em: 02 mar. 2022.

MEIRELES, Bruno Freitas. *et al.* Esporte e lazer no programa “Mais Educação” no estado de São Paulo: características do programa e perfil dos gestores das práticas esportivas. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 28, n. 49, p. 195-206, dez. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-8042.2016v28n49p195/32964>>. Acesso em: 18 de jun. 2019.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos; AGUIAR, Fabio Campos. Implementação da política de saúde pública e seus desafios na era digital. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, p. 1104-1121, nov/dez. 2017.

MENICUCCI, Telma. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. In: ISAYAMA, Helder; LINHALES, Meily (Orgs.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 823-865. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/pFMXHMxY6y6KvgDbgKK3k9g/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 28 de mai. 2018.

MEZZADRI, Fernando Marinho; SILVA, Marcelo Moraes. Desenvolvimento de um método para as pesquisas em políticas públicas de esporte no Brasil: uma abordagem mista. In: MEZZADRI, F. M. (Org.). **Políticas públicas e esporte**. Várzea Paulista: Fontoura, 2014. p.15-32.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa Social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MOLL, Jaqueline. O PNE e a educação integral desafios da escola de tempo completo e formação integral. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p.

369-381, jul/dez. 2014. Disponível em:
<<https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/447/578>>. Acesso em:
29 de mai. 2019.

MOTA, Maria Océlia. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 29, n. 72, p. 684-709, set/ago. 2018.

NOVATO, Valeria de Oliveira Lemos; NAJBERG, Estela; LOTTA, Gabriela Spanghero. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 416-432, maio/jun. 2020. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/rap/a/h7h7TSdQ8pYpMxhnJ9gxbkt/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 06 de set. 2020.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov/dez. 2012.

OLIVEIRA, Clara Brando de; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 596-615, jul/ago. 2017.

O'TOOLE JR, Laurence J. Rational choice and policy implementation: implications for interorganizational network management. **American Review of Public Administration**, v. 25, n. 1, p. 43-57, 1995. Disponível em:
<<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/027507409502500103>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

O'TOOLE JR, Laurence J. Research on policy implementation: assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 263-288, abr. 2000. Disponível em:
<<http://doc.utwente.nl/1400/1/J%20Public%20Adm%20Res%20Theory-2000-O%27Toole-263-88.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

O'TOOLE JR., Laurence J. Interorganizational relations in implementation. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.) **Handbook of public administration**. Londres: Thousand Oaks/Sage Publications, 2003.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. Políticas de Educação Integral em Tempo Integral à Luz da Análise do Ciclo da Política Pública. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 2, p. 415-434, abr/jun. 2018. Disponível em: <
<https://www.scielo.br/j/edreal/a/GwR4qsVvThyBqcpQfCm3Qhm/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 02 de ago. 2020.

PENTEADO, Andrea. Programa Mais Educação como Política de Educação Integral para a Qualidade. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 463-486, abr./jun. 2014. Disponível em:

<<http://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/41472>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

PETERS, B. Guy. Still the century of bureaucracy?: the roles of public servants. **Public Policy and Administration**, v. 1, n. 30, p. 07-21. 2009. Disponível em: <<https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/1211>>. Acesso em: 09 de ago. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei nº 11.910, de 05/09/2014**: dispõe sobre o ensino de xadrez nas escolas públicas municipais. 2014. Disponível em: <<http://sme.pontagrossa.pr.gov.br/lei.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

PONTA GROSSA. **Lei nº 12.213, de 23/06/2015**: Institui o Plano Municipal de Educação para o período de 2015 a 2025. 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2015/1222/12213/lei-ordinaria-n-12213-2015-institui-o-plano-municipal-de-educacao-para-o-periodo-de-2015-a-2025>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

PORTES, Leonardo Henriques. et al. Ações voltadas para o tabagismo: análise de sua implementação na Atenção Primária à Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 2, p. 439-448. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/rRMFb9ZnkLGgctvyVDhbTMb/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 10 de ago. 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

REIS, Nadson Santana et al. O esporte educacional como tema da produção de conhecimento no periodismo científico brasileiro: uma revisão sistemática. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 18, n. 3, p. 709-724. 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/34326>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

REVERDITO, Riller Silva; SCAGLIA, Alcides José; PAES, Roberto Rodrigues. Pedagogia do esporte: panorama e análise conceitual das principais abordagens. **Motriz**, Rio Claro, v. 15, n. 3, p. 600-610, jul/set. 2009. Disponível em: <<https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/motriz/article/view/2478/2477>>. Acesso em: 10 de ago. 2020.

SABATIER, Paul A. "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." **Journal of Public Policy** 6, California, v. 6, n. 1, p. 21-48, jan/mar. 1986. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3998354>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Martins Schettini. Jogando luzes sobre determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 401-432, mai/ago. 2019.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SEVEGNANI, Palmira. **O esporte educacional no sistema nacional: a intersectorialidade na política pública de esporte**. 2017. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/47789/R%20-%20T%20-%20%20PALMIRA%20SEVEGNANI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SILVA, Fernanda Lima. *et al.* O nível de rua na pandemia: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de Políticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1458-1471, set/out. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/dxtKszM95g7BSNWxFF4PDgK/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 06 de fev. 2021.

SILVA, Jamerson Antônio de Almeida da; SILVA, Katharine Ninive Pinto. A hegemonia às avessas no Programa Mais Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 238, p. 701-720, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/355>>. Acesso em: 25 maio 2017.

SILVA, Jamerson Antônio de Almeida da; SILVA, Katharine Ninive Pinto. Analisando a concepção de Educação Integral do governo Lula/Dilma através do Programa Mais Educação. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 30, n. 1, p. 95-126, jan./mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982014000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2017.

SILVA, Otávio Guimarães Tavares da; ROMERA, Liana; BORGES, Carlos Nazareno. A sociologia pública no campo da produção e intervenção em esporte e lazer. **Movimento**, Porto Alegre, v. 20, n. esp., p. 97-108. 2014. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/48257/32817>>. Acesso em: 15 de fev. 2020.

SJOBLOM, Gunnar. Problemi e soluzioni in política. **Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 14, n. 1, p.41-85, 1984.

SOARES, Antônio Jorge Gonçalves; BRANDOLIN, Fabio; AMARAL, Daniela Patti do. Desafios e Dificuldades na Implementação do Programa Mais Educação: percepção dos atores das escolas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 1059-1079, jul./set. 2017. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362017005002103&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 out. 2017.

SOARES, Carmen Lúcia. *et al.* **Metodologia do Ensino de Educação Física**. São Paulo: Cortez, 1992.

SOARES, Tufi Machado. *et al.* Escola de Tempo Integral: resultados do projeto na proficiência dos alunos do Ensino Fundamental das escolas públicas da rede estadual de Minas Gerais. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 82, p. 111-130, jan/mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362014000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2017.

SOUSA, Diego Petyk de. *et al.* Implementação de políticas públicas: a organização do esporte e lazer no programa Novo Mais Educação na rede municipal de educação de Ponta Grossa – Paraná (2017). **Motrivivência**, Florianópolis, v. 31, n. 59, p. 1-21, jul. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-8042.2019e57970/40807>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SOUSA, Diego Petyk de. **O Programa Segundo Tempo no Mais Educação entre documentos e discursos**: os casos dos profissionais de Ponta Grossa – Paraná. 2015, Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2015. Disponível em: <http://bicen-tede.uepg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1445>. Acesso em: 10 abr. 2017.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 de ago. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

STAREPRAVO, Fernando Augusto. **Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil**: Aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os Subcampos Político/Burocrático e Científico/Acadêmico. 2011, Tese (Doutorado em Educação Física) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

STAREPRAVO, Fernando Augusto; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. Políticas públicas de esporte no Brasil: uma leitura a partir da noção de (sub) campo. **Pensar à Prática**, Goiânia, v. 18, n. 4, 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/27450>>. Acesso em: 05 de mar. 2021.

TUBINO, Manoel José Gomes. **Estudos brasileiros sobre o esporte**: ênfase no esporte-educação. Maringá: Eduem, 2010.

TUBINO, Manoel José Gomes. **Dimensões sociais do esporte**. 3º ed. Campinas: Editora Cortez, 2011.

TUMMERS, Lars G.; BEKKERS, Victor J. J. M. Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. **Public Management Review**, v. 16, n. 4, p. 527-547, 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. 290p.

ZUCCHETTI, Dinora Tereza; MOURA, Eliana Perez Gonçalves de. Educação integral. Uma questão de direitos humanos? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, p. 257-276, jan./mar. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362017000100257&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 maio 2017.

**APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE COLETA DE DADOS COM OS
ARTICULADORES**

CARTA DE APRESENTAÇÃO AO SUJEITO PARTICIPANTE

Prezado profissional

Venho por meio desta, solicitar a sua colaboração para a realização da tese com o título de: **“O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: O ESPORTE E O LAZER NA CIDADE DE PONTA GROSSA - PARANÁ”**. A pesquisa em pauta é parte dos trabalhos desenvolvidos no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG sob a orientação do Prof. Dr. Alfredo Cesar Antunes.

Esta pesquisa tem por objetivo: compreender as características e fatores que influenciam na atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná. Para tal, precisamos conhecer a opinião dos profissionais sobre o assunto. Vale ressaltar que a pesquisa obteve autorização da Secretaria Municipal de Educação para a sua realização, por meio do processo nº 96033/2017 da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa e também da aprovação do Comitê de Ética através do parecer nº 2.787.930. Sua participação é muito valiosa e imprescindível, pois só através da mesma será possível a realização deste estudo. Os dados fornecidos serão tratados globalmente sem identificar os informantes e utilizados única e exclusivamente na realização da referida pesquisa. O relatório final da pesquisa (tese) ficará disponível no site http://sites.uepg.br/ppgcsa/?page_id=1758 após sua aprovação. Se desejar receber por e-mail os dados resultantes da pesquisa solicite pelo endereço abaixo.

Contando com o seu apoio e compreensão, antecipadamente agradeço a colaboração.

Atenciosamente,

Diego Petyk de Sousa

Doutorando em Ciências Sociais Aplicadas-UEPG

Email: diegopetyk@uol.com.br

Celular: (42) 99974-7570

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu, _____, sujeito da pesquisa, pelo presente instrumento, após leitura da “CARTA DE INFORMAÇÃO AO SUJEITO DA PESQUISA” e ter recebido informações sobre o estudo “**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: O ESPORTE E O LAZER NA CIDADE DE PONTA GROSSA - PARANÁ**” sob responsabilidade do prof. Me. Diego Petyk de Sousa, declaro que ficaram claros os objetivos do estudo, os procedimentos a serem realizados, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes. Não restando quaisquer dúvidas a respeito do lido e do explicado sobre a pesquisa e seus procedimentos, concordo voluntariamente em participar deste estudo, o qual poderei deixar de participar a qualquer momento, sem penalidades ou prejuízos, ou perda de qualquer benefício que eu possa ter adquirido.

Ponta Grossa, _____ de _____ de _____

(assinatura do sujeito de pesquisa)

QUESTIONÁRIO

1. Qual é a sua formação inicial? No caso de mais de uma graduação, por favor, assinalar todas.

- | | | | |
|------------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| ☐ Artes | ☐ Ciências | ☐ Educação Física | ☐ Geografia |
| ☐ História | ☐ Letras | ☐ Matemática | ☐ Normal Superior |
| ☐ Pedagogia | ☐ Outra. _____ | ☐ Cursando: _____ | ☐ Até o ensino
Médio |

2. Você tem especialização? No caso de mais de uma especialização, por favor, descreva todas.

- ☐ Não tenho especialização.
- ☐ Tenho especialização na área(s) de:

3. Existe alguma outra formação que deseja destacar?

- ☐ Não.
- ☐ Sim. Por favor, descreva:

4. Qual foi a sua função no Programa Novo Mais Educação?

- () Coordenação (SME)
- () Articulador (Coordenação na escola)
- () Mediadores (Português/Matemática)
- () Facilitadores (Outras atividades)

5. Qual o seu tempo de atuação na Rede Municipal de Ensino?

- (1) Até 2 anos (2) 2 a 5 anos (3) 5 a 10 anos (4) 10 a 15 anos (5) 15 anos ou mais

6. Por quanto tempo você atuou no Programa Novo Mais Educação?

- (1) Até 2 meses (2) 2 a 6 meses (3) 6 a 12 meses (4) 12 a 18 meses (5) 18 meses ou mais

7. Você participou de algum curso de capacitação / formação para atuar no Programa Novo Mais Educação?

- (1) Não, porque não foi oferecido.
(2) Não, porque não pude / não tive interesse.
(3) Sim, oferecido pela minha Secretaria. Qual?

(4) Sim, oferecido fora de minha Secretaria. Qual o curso e a instituição que promoveu?_____

8. Que tipo de capacitação / formação você participou?

- (1) Palestras (2) Reuniões Pedagógicas (3) Seminários (4) Grupos de Estudos
(5) Congressos
(6) Cursos Temáticos (7) Nenhum (8) Outros.
Quais?_____

9. Qual a forma de capacitação/formação você considera que seja mais eficiente para qualificar sua atuação no Programa Novo Mais Educação?

- (1) Internet (2) Cursos presenciais (3) Cursos à distância (4) Livros/Periódicos

(5)

Outros.

Quais? _____

10. Se você teve alguma capacitação/formação para atuar no Programa Novo Mais Educação, por favor, descreva os pontos em que ela contribuiu para melhorar a sua atuação no programa.

11. Como foi a seleção das escolas municipais para receber o Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa?

12. Quais foram os motivos para a seleção das atividades esportivas na sua escola?

13. Ao longo da execução do Programa na sua escola, quais foram as atividades de esporte e lazer oferecidas? No caso de mais de uma atividade, por favor, assinalar todas as oferecidas.

- (1) Atletismo (2) Badminton (3) Basquete (4) Futebol (5) Futebol
 (6) Handebol
 (7) Natação (8) Tênis de campo (9) Tênis de mesa (10) Voleibol (11) Vôlei de Praia
 (12) Capoeira (13) Xadrez Tradicional (14) Xadrez Virtual (15) Judô (16) Karatê
 (17) Luta Olímpica (18) Taekwondo (19) Ginástica Rítmica (20) Dança
 (21) _____ Outras.
 Quais? _____

14. Em relação à estrutura e materiais utilizados para a aplicação das atividades de esporte e lazer, eles estavam apropriados para a execução do seu trabalho?

15. Em sua opinião, o que poderia ser melhorado na questão de estrutura e materiais para oportunizar uma melhor qualidade para as crianças do programa?

16. Na hora de executar o programa na sua escola foi necessário fazer algumas adaptações? Quais foram elas?

17. Após essas adaptações, quais foram os resultados para otimização da rotina da execução do Programa na sua escola?

18. Em sua opinião, o que poderia ter sido realizado para melhorar ainda mais a execução do programa na sua escola?

19. Fale sobre o que você pensou e sentiu quando ficou sabendo, que devido às mudanças dos critérios de seleção do Governo Federal, a cidade de Ponta Grossa não poderia mais receber o Programa no próximo ano letivo.

20. Como foi realizada a seleção dos facilitadores (estagiários) das atividades de esporte e lazer?

21. Conte sobre um dia típico de trabalho no Programa Novo Mais Educação.

22. Conte sobre um dia atípico de trabalho no Programa Novo Mais Educação.

23. Em sua opinião, quais as influências das suas ações frente aos objetivos propostos pelo Programa Novo Mais Educação?

24. Quais foram as principais dificuldades encontradas por você para atuar no Programa Novo Mais Educação?

25. Quais foram os documentos legais (leis, decretos, normativas, cadernos pedagógicos, entre outros) que influenciaram na sua forma de atuar no programa?

26. Quando eu falo a expressão “AMPLIAÇÃO DO TEMPO DE PERMANÊNCIA NA ESCOLA”, quais são as cinco (5) primeiras palavras que lhe-vêm a mente?

() _____ () _____ () _____

() _____ () _____

Por favor, agora coloque ao lado uma numeração (de 1 a 5) que indique a ordem de importância de cada uma delas. Sendo, o número 01 a mais importante e a 05 a menos importantes dentre as cinco palavras.

Agora, por favor, justifique a escolha da palavra 01 como a mais importante.

27. Quando eu falo a expressão “O PAPEL DO ESPORTE E LAZER NO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO”, quais são as cinco (5) primeiras palavras que lhe-vêm a mente?

() _____ () _____ () _____

() _____ () _____

Por favor, agora coloque ao lado uma numeração (de 1 a 5) que indique a ordem de importância de cada uma delas. Sendo, o número 01 a mais importante e a 05 a menos importantes dentre as cinco palavras.

Agora, por favor, justifique a escolha da palavra 01 como a mais importante.

28. Quando eu falo a expressão “ESPORTE EDUCACIONAL”, quais são as cinco (5) primeiras palavras que lhe-vêm a mente?

() _____ () _____ () _____

30. Alguma outra coisa que você gostaria de falar sobre o Programa Novo Mais Educação?

31. Você gostaria de participar de outra etapa da pesquisa? Essa etapa será uma conversa sobre o a sua atuação no programa. Se você gostaria de contribuir, por favor, deixar o nome e celular para o contato futuro.

MUITO OBRIGADO!

**APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO DE COLETA DE DADOS COM OS
FACILITADORES**

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: O ESPORTE E O LAZER NA CIDADE DE PONTA GROSSA - PARANÁ (2017 -2018)

Caros entrevistados venho por meio desta, solicitar a sua colaboração para a realização da tese com o título de: "O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: O ESPORTE E O LAZER NA CIDADE DE PONTA GROSSA - PARANÁ". A pesquisa em pauta é parte dos trabalhos desenvolvidos no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG sob a orientação do Prof. Dr. Alfredo Cesar Antunes.

Esta pesquisa tem por objetivo: compreender as características e fatores que influenciam na atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa – Paraná. Para tal, precisamos conhecer a opinião dos profissionais sobre o assunto. Vale ressaltar que a pesquisa obteve autorização da Secretaria Municipal de Educação para a sua realização, por meio do processo nº 96033/2017 da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa e também da aprovação do Comitê de Ética através do parecer nº 2.787.930. Sua participação é muito valiosa e imprescindível, pois só através da mesma será possível a realização deste estudo. Os dados fornecidos serão tratados globalmente sem identificar os informantes e utilizados única e exclusivamente na realização da referida pesquisa. O relatório final da pesquisa (tese) ficará disponível no site http://sites.uepg.br/ppgcsa/?page_id=1758 após sua aprovação. Se desejar receber por e-mail os dados resultantes da pesquisa solicite pelo endereço abaixo.

Contando com o seu apoio e compreensão, antecipadamente agradeço a colaboração.

***Obrigatório**

Endereço de e-mail *

Seu e-mail

Próxima

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: O ESPORTE E O LAZER NA CIDADE DE PONTA GROSSA - PARANÁ (2017 -2018)

*Obrigatório

TERMO DE COMPROMISSO

Pelo presente documento, eu declaro ceder ao Pesquisador: Diego Petyk de Sousa, CPF: 060657199-00, residente na Avenida Carlos Cavalcanti, 5775, B28, Ponta Grossa, Paraná, sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei ao(à) pesquisador aqui referido(a), como subsídio à construção da Tese no Programa de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. O pesquisador acima citado fica consequentemente autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a ressalva de garantia, por parte dos referidos terceiros, da integridade do seu conteúdo. O pesquisador se compromete a preservar meu depoimento no anonimato, identificando minha fala com nome fictício ou símbolo não relacionados à minha verdadeira identidade.

Autorizo o uso dos dados fornecido: *

☐ Sim

☐ Não

[Voltar](#)

[Próxima](#)

Nunca envie senhas pelo Formulários Google.

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: O ESPORTE E O LAZER NA CIDADE DE PONTA GROSSA - PARANÁ (2017 -2018)

*Obrigatório

PERFIL

Qual é a sua formação inicial? *

- ☐ Acadêmico de Educação Física
- ☐ Bacharelado em Educação Física
- ☐ Licenciatura em Educação Física
- ☐ Licenciatura Plena em Educação Física
- ☐ Outra formação

Você tem especialização? No caso de mais de uma especialização, por favor, descreva todas.

Sua resposta

Existe alguma outra formação que deseja destacar?

Sua resposta

Por quanto tempo você atuou no Programa Novo Mais Educação? *

- ☐ Até 2 meses
- ☐ 2 a 6 meses
- ☐ 6 a 12 meses
- ☐ 12 a 18 meses
- ☐ 18 meses ou mais

Voltar

Próxima

Nunca envie senhas pelo Formulários Google.

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google. [Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Política de Privacidade](#)

Google Formulários

FORMAÇÃO CONTINUADA

Você participou de algum curso de capacitação / formação para atuar no Programa Novo Mais Educação? *

- ☐ Não, porque não foi oferecido.
- ☐ Não, porque não pude / não tive interesse.
- ☐ Sim

No caso de participação em algum curso de capacitação/formação para atuar no Programa Novo Mais Educação, você poderia informar o nome do curso e a instituição que promoveu?

Sua resposta

Se você teve alguma capacitação/formação para atuar no Programa Novo Mais Educação, por favor, descreva os pontos em que ela contribuiu para melhorar a sua atuação no programa.

Sua resposta

[Voltar](#)

[Próxima](#)

Nunca envie senhas pelo Formulários Google.

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google. [Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Política de Privacidade](#)

IMPLEMENTAÇÃO

Como foi a seleção das escolas municipais para receber o Programa Novo Mais Educação em Ponta Grossa? *

Sua resposta _____

Quais foram os motivos para a seleção das atividades esportivas na escola que você atuou? *

Sua resposta _____

Como foi realizada a sua seleção para atuar como facilitador das atividades de esporte e lazer? *

Sua resposta _____

Ao longo da execução do Programa na sua escola, quais foram as atividades de esporte e lazer oferecidas? *

Sua resposta _____

Em relação à estrutura e materiais utilizados para a aplicação das atividades de esporte e lazer, eles estavam apropriados para a execução do seu trabalho? *

Sua resposta

Em sua opinião, o que poderia ser melhorado na questão de estrutura e materiais para oportunizar uma melhor qualidade para as crianças do programa? *

Sua resposta

Na hora de executar o programa na sua escola foi necessário fazer algumas adaptações? Quais foram elas? *

Sua resposta

Fale sobre o que você pensou e sentiu quando ficou sabendo, que devido às mudanças dos critérios de seleção do Governo Federal, a cidade de Ponta Grossa não poderia mais receber o Programa no próximo ano letivo? *

Sua resposta

Conte sobre um dia típico de trabalho no Programa Novo Mais Educação. *

Sua resposta

Conte sobre um dia atípico de trabalho no Programa Novo Mais Educação. *

Sua resposta

Em sua opinião, quais as influências das suas ações frente aos objetivos propostos pelo Programa Novo Mais Educação? *

Sua resposta

Quais foram as principais dificuldades encontradas por você para atuar no Programa Novo Mais Educação? *

Sua resposta

Quais foram os documentos legais (leis, decretos, normativas, cadernos pedagógicos, entre outros) que influenciaram na sua forma de atuar no programa?

Sua resposta

Você estaria disposto (a) a fornecer informações adicionais sobre o conteúdo desse instrumento, em uma entrevista, caso seja necessário? *

☐ Sim

☐ Não

ANEXO A – AUTORIZAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO



Secretaria Municipal de Educação

Av. Nossa Senhora do Carmo, 250 - Centro - Ponta Grossa - Paraná - CEP: 31.600-000 - Telefone: (41) 3256-1234

DECLARAÇÃO

Declaramos para os devidos fins que **DIÉGO PETYK DE SOUZA**, portador do CPF – 060.657.199-00, discente do programa de pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa a nível de doutorado devidamente matriculado com o registro acadêmico nº 4100117005003, está autorizado a realizar a sua pesquisa nas Escolas Municipais de sua escolha.

Sua pesquisa terá tem como foco a coleta de dados nas escolas municipais, afim de compreender as ações do "Programa Novo Mais Educação" na questão do Esporte e lazer.

- Importante que a pesquisa está autorizada desde que siga algumas orientações da Secretaria Municipal de Educação.

São elas:

- Que seja acompanhada pelo Professor de Educação Física da Escola.
- Que seja respeitado os horários de Educação Física e a organização da Escola.
- Que não gere nenhum custo ao Professor e nem a instituição de ensino.
- Que depois de finalizada a pesquisa apresentem os resultados para a Secretaria Municipal de Educação.

Por ser verdade,

Firmamos a presente declaração.

Ponta Grossa, 20 de junho de 2017.


MAURICIO JOSÉ KUSNICK
 Coordenador de Educação Física
 da Secretaria Municipal de Educação

ANEXO B – PLATAFORMA BRASIL

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DA EMENDA

Título da Pesquisa: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: O ESPORTE E O LAZER NA CIDADE DE PONTA GROSSA - PARANÁ (2017 -2018)

Pesquisador: DIEGO PETYK DE SOUSA

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 93876518.0.0000.0105

Instituição Proponente: Universidade Estadual de Ponta Grossa

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.409.597

Apresentação do Projeto:

Emenda ao projeto de pesquisa: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: O ESPORTE E O LAZER NA CIDADE DE PONTA GROSSA -

PARANÁ (2017 -2018). As principais fontes de dados da pesquisa será o questionário: 1) a equipe da Secretaria Municipal de Ponta Grossa que é responsável pela gestão

do programa na rede municipal; 2) diretora e pedagoga (Gestores da escola) da Secretaria Municipal de Ponta Grossa; 3) facilitadores atuantes na

escola. Para chegar aos sujeitos será utilizado da técnica de amostragem bola de neve

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

compreender as características e fatores que influenciam na atuação dos burocratas de linha de frente do esporte e lazer no Programa Novo Mais

Educação em Ponta Grossa – Paraná (2017-2018).

Objetivo Secundário:

a) explicar o esporte e lazer nas Políticas Públicas de ampliação do tempo de permanência na escola no Brasil (2003-2018); b) analisar o processo

de implementação do PNME na cidade de Ponta Grossa – Paraná (2017-2018); c) identificar as influências e elementos influenciadores nos

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748, UEPG, Campus Uvaranas, Bloco M, Sala 116-B
Bairro: Uvaranas **CEP:** 84.030-900
UF: PR **Município:** PONTA GROSSA
Telefone: (41)3220-3108 **E-mail:** cosp@uepg.br

Continuação do Parecer: 3.409.597

articuladores para o processo de implementação do PNME na cidade de Ponta Grossa – Paraná (2017-2018); d) Conceber as influências nos facilitadores para o processo de implementação do PNME na cidade de Ponta Grossa – Paraná (2017-2018).

Avaliação dos Riscos e Benefícios:**Riscos:**

A pesquisa prevê condições que poderão ser bem suportadas pelos sujeitos sua situação física, psicológica, social e educacional. Intere-se que a pesquisa não apresenta riscos significativos, tendo em vista que a coleta dos dados será por meio de entrevistas, sobre o assunto que está presente no cotidiano dos sujeitos. Contudo, o sujeito tem o direito de recusar a sua fala caso se sinta incomodado.

Benefícios:

A pesquisa não beneficia os indivíduos de forma direta, mas de maneira indireta, a partir do momento que possibilita discussões e um possível avanço sobre o tema.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O presente estudo visa compreender as características e fatores que influenciam na atuação dos burocratas de linha de frente do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação na rede municipal de ensino de Ponta Grossa - Paraná. Para tanto, utilizar-se-á do estudo de caso (YIN, 2005) e a coleta de dados por meio de questionário com os gestores municipais, diretoras escolares e os facilitadores que atuam/atuarão com o esporte e lazer. A análise dos dados será feita pelo software Iramuteq. A partir das colocações apresentadas tem-se-se como argumento: as características e os fatores de influência só serão possíveis de compreensão na discricionariedade exercida na atuação profissional com o esporte e lazer. Assim, todo burocrata de linha de frente envolvido em um processo de implementação de uma determinada PPEL dispõe da discricionariedade e, essa é resultante, caracterizada e influenciada por uma relação complexa e interdependente de aspectos institucionais, individuais e sociais. Dessa forma, as maiores influências para atuação dos burocratas de linha de frente são aquelas pautadas em suas experiências anteriores com o esporte, se comparadas às influências normativas da

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748 - UEPG, Campus Uvaranas, Bloco M, Sala 116-B
 Bairro: Uvaranas CEP: 84.030-900
 UF: PR Município: PONTA GROSSA
 Telefone: (42)3220-3108 E-mail: coep@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG



Continuação do Parecer: 3.439.597

PPEL e do próprio comitê gestor local. Portanto, em um processo de implementação a cada nova dimensão administrativas, as ideias e discursos

oficiais são transformados no momento de contato a cada nova instância administrativa.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Em anexo e de acordo com as normas 466/2012 e 510/2016

Recomendações:

Enviar o relatório final ao término do projeto por Notificação via Plataforma Brasil para evitar pendências.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Aprovado

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_1374483_E1.pdf	06/06/2019 23:28:52		Aceito
Outros	Questionario_modificado.pdf	05/06/2019 23:24:56	DIEGO PETYK DE SOUSA	Aceito
Folha de Rosto	Folhaderosto_2.pdf	17/07/2018 13:32:31	DIEGO PETYK DE SOUSA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.doc	06/07/2018 00:19:50	DIEGO PETYK DE SOUSA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_TESE.docx	05/07/2018 23:23:50	DIEGO PETYK DE SOUSA	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	Autorizacao_SME.pdf	05/07/2018 23:21:04	DIEGO PETYK DE SOUSA	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748, UEPG, Campus Uvaranas, Bloco M, Sala 116-B
Bairro: Uvaranas CEP: 84.030-900
UF: PR Município: PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3108 E-mail: conep@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG



Continuação do Parecer: 3.409.597

PONTA GROSSA, 24 de Junho de 2019

Assinado por:
ULISSES COELHO
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748, UEPG, Campus Uvaranas, Bloco M, Sala 116-B
Bairro: Uvaranas CEP: 84.030-900
UF: PR Município: PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3108 E-mail: coep@uepg.br

Página 02 de 04