



13^a REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

1582 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)
GT 05 - Estado e Política Educacional

UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO
Lívia Moura Delfino da Costa - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

RESUMO: O Programa Mais Educação inclui-se na estratégia do governo federal para a promoção da educação integral no Brasil. Ele foi implementado no período de 2007 a 2016, ano em que foi instituído o Programa Novo Mais Educação. Dessa forma, o presente artigo traz a apresentação de uma proposta de análise da implementação do Programa ao longo dos quase 10 anos de sua execução. O texto apresenta o modelo de análise de implementação elaborado por Rabinovitz e Rein (1978) e discute a sua utilização para análise de política pública a partir do Estado de forma "satisfatória".

Palavras-chave: Metodologia, Implementação, Programa Mais Educação.

UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

RESUMO: O Programa Mais Educação inclui-se na estratégia do governo federal para a promoção da educação integral no Brasil. Ele foi implementado no período de 2007 a 2016, ano em que foi instituído o Programa Novo Mais Educação. Dessa forma, o presente artigo traz a apresentação de uma proposta de análise da implementação do Programa ao longo dos quase 10 anos de sua execução. O texto apresenta o modelo de análise de implementação elaborado por Rabinovitz e Rein (1978) e discute a sua utilização para análise de política pública a partir do Estado de forma "satisfatória".

Palavras-chave: Metodologia, Implementação, Programa Mais Educação.

A METHODOLOGICAL PROPOSAL FOR ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE EDUCATION PROGRAM

ABSTRACT: The More Education Program is included in the federal government's strategy to promote integral education in Brazil. It was implemented in the period from 2007 to 2016, the year in which the New More Education Program was instituted. Thus, the present article presents the presentation of a proposal to analyze the implementation of the Program over the almost 10 years of its execution. The text presents the model of implementation analysis elaborated by Rabinovitz and Rein (1978) and discusses its use for public policy analysis from the State in a "satisfactory" way.

Keywords: Methodology, Implementation, More Education Program.

1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente texto integra uma pesquisa de mestrado cujo objetivo é analisar o processo de implementação do Programa Mais Educação (PME) enquanto política de indução da educação integral do governo federal, com a finalidade de identificar a ocorrência de desvios, alterações e reformulações durante a etapa de implementação que tenha contribuído para o distanciamento ou aproximação entre as intenções descritas nos textos legais que instituíram o Programa e as ações resultantes da sua implementação. Para isso, a análise será centrada na execução do PME na perspectiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação – MEC, no período de 2007 a 2016.

O problema de pesquisa se traduz em responder à pergunta de como o PME sofreu modificação na sua intenção na medida em que foi se transpassando em diretrizes administrativas e sendo levado à prática e como essas modificações interferiram para o distanciamento ou aproximação entre a intenção da política de indução de educação integral e os resultados dela.

A escolha do período de análise compreende o intervalo que vai desde a instituição do PME, por meio da Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007, até a publicação da Portaria do Ministério da Educação n.º 1.144, de 10 de outubro de 2016, que instituiu o Programa Novo Mais Educação (PNME). As Resoluções do FNDE disciplinam as legislações que criaram os Programas ao estabelecer os critérios e formas de transferências dos recursos para municípios, estados e Distrito Federal.

Dessa forma, o presente artigo objetiva apresentar uma proposta metodológica para analisar a implementação do Programa, partindo da “indução” da política até a “ação” decorrente dela.

2 – O FNDE NO CONTEXTO DA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PME

O art. 211 da CF/88 estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Em seu § 1º, preconiza que a União exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988). Diante desse contexto, Cruz (2011) destaca que:

As políticas federais de financiamento da educação básica são necessárias para enfrentar as consequências das disparidades socioeconômicas presentes no Brasil, as quais resultam em desigualdade na capacidade tributária dos entes federados. A referida desigualdade impõe dificuldades para a oferta educacional com parâmetros de qualidade, demandando da União o exercício da função supletiva e redistributiva em relação a estados e municípios, com vistas à equalização das oportunidades educacionais na oferta da educação básica nas diferentes regiões do país. (Cruz, 2011)

A União exerce essa função supletiva e redistributiva por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, autarquia criada pela Lei Federal nº 5.537, de 1968, responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação – MEC, tendo como missão prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios, como forma de contribuir para a implementação de parcela das ações educacionais desenvolvidas pela União. As ações do FNDE decorrem do princípio federativo, a teor do que estipula o artigo 211 da Constituição Federal (BRASIL, 2018).

Em decorrência da importância da autarquia no cenário política nacional, justifica-se inclui-la na nossa análise como um ator relevante no processo de implementação de políticas federais para melhor distinguir o ponto a partir do qual há desvios, reformulações e as justificativas na implementação do programa em estudo.

3 – O MODELO DE ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO

Os primeiros estudos de análise de política se dedicavam ao estudo da elaboração das políticas. Posteriormente, as pesquisas tentam responder se as políticas realmente atingem os resultados esperados na sua elaboração. Situação que gerou as pesquisas de análise de resultados da política, pesquisas de impacto. Mas existe um caminho entre a elaboração e o resultado, entre os insumos e os resultados: a implementação da política (VILLANUEVA, 1996).

Para Rabinovitz e Rein (1978, tradução nossa), esse processo de “como as políticas se modificam na medida em que se traduzem em diretrizes administrativas e são levadas à prática” é denominado de “política de implementação”, conceito de implementação utilizado nesta pesquisa para análise da trajetória do PME desde 2007 até 2016.

Elmore (1996) descreve dois enfoques distintos para análise de implementação de políticas públicas: o desenho

prospectivo ou top-down e o desenho retrospectivo ou bottom-up. No primeiro modelo, o foco direciona-se para o processo de formulação, a implementação é consequência e a explicação para a sua trajetória está no processo que lhe deu origem. A análise é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas. As lacunas correspondem a mudanças que ocorreram na política durante sua execução. Tais “problemas” são responsabilidade dos formuladores que devem evitá-los seguindo determinadas orientações para a elaboração das regras que estruturam a implementação. No segundo modelo, as análises são centradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação. Considera-se que a política muda à medida que é executada, a implementação é percebida como um processo iterativo de formulação, implementação e reformulação. (D’ASCENZI e LIMA, 2013)

Para Elmore (1996, tradução nossa), a maior limitação do desenho prospectivo enquanto técnica analítica é o pressuposto de que “os elaboradores de política controlam os processos organizativos, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação”. Sob esta perspectiva, a eficiência no processo de implementação estaria relacionada à clareza nas diretrizes da política, bem como das responsabilidades administrativas e resultados esperados. O que, para o autor, só reforçaria o mito de que processo de implementação poderia ser controlado pelos superiores hierárquicos, ou seja, os formuladores da política.

A explicação mais convincente do porquê de continuar utilizando o desenho prospectivo apesar das suas limitações óbvias, é a ausência de uma alternativa apropriada. Uma coisa é a suspeita intuitiva de que aqueles que elaboram as políticas talvez não exerçam o controle decisivo sobre o processo de implementação e outra muito diferente é formular uma estratégia analítica que responda a essa intuição. (Elmore, 1996, tradução nossa).

Por outro lado, segundo Elmore (1996, tradução nossa), o modelo retrospectivo faz uma aproximação às instâncias organizacionais diversas que interferem no processo de implementação da política com o objetivo de responder às seguintes perguntas: “Que capacidade tem esta unidade para afetar o resultado definido pela política? Qual recursos esta unidade organizacional requer para atingir esses objetivos?”. Dessa forma, os formuladores de políticas canalizariam recursos para as unidades organizacionais que tivessem maior capacidade de obter o maior efeito possível na implementação da política.

[...] o desenho questiona explicitamente a suposição de aqueles que elaboram as políticas deveriam exercer, ou de fato exercem, uma influência decisiva sobre o que ocorre durante o processo de implementação. Também põe em dúvida a suposição de que diretrizes políticas explícitas, determinação precisa de responsabilidades administrativas e definição exata de resultados necessariamente aumentariam a probabilidade de que as políticas sejam implementadas com êxito. (Elmore, 1996, tradução nossa)

Esta pesquisa utiliza para a análise do processo de implementação do PME o modelo analítico de políticas de implementação elaborado por Rabinovitz e Rein (1978), apresentado no texto “*La Implementación: una perspectiva teórica entre la intención y la acción*”, cujo enfoque é retrospectivo. Os autores (tradução nossa) esclarecem que “...se prestarmos atenção detidamente ao processo de implementação, poderemos detectar o momento preciso em que a intenção se traduz em ação, o ponto em que ocorrem os desvios e a reformulação, e as razões para que eles ocorram”.

Neste modelo, são apresentados três imperativos da política de implementação potencialmente conflitivos que são observados nas relações entre os atores que participam da implementação da política. São eles: o imperativo legal de cumprir com as exigências legislativas, o imperativo burocrático de realizar o que seja defensável em termos racionais e o imperativo consensual de facilitar o acordo entre as partes interessadas no resultado e com possibilidade de exercer influência (RABINOVITZ e REIN, 1978).

Rabinovitz e Rein (1978, tradução nossa) sustentam a ideia de que “a implementação implica num desvio à respeito dos propósitos declarados enquanto os três imperativos operam conjuntamente na transformação da política na prática”. Assim, a implementação seria o processo por meio do qual os conflitos entre os três imperativos seriam aliviados.

Esses três imperativos operam em cada uma das etapas da implementação que para os autores é dividida em três estágios principais: elaboração de diretrizes, distribuição de recursos e supervisão. As diretrizes se referem ao momento em que a intenção legislativa se traduz em prescrições administrativas para a ação. A distribuição de recursos entre as instâncias administrativas com competência para executar o que está disposto na legislação e a supervisão corresponde ao mecanismo de promover a responsabilidade dos diferentes níveis de atores responsáveis pela implementação e envolve o monitoramento, auditoria e avaliação (RABINOVITZ e REIN, 1978).

4 – A PROPOSTA METODOLÓGICA PARA ANÁLISE DO PME

O presente trabalho se caracteriza como uma pesquisa bibliográfica e documental por meio de abordagem qualitativa, conforme detalhado no quadro 1. Quanto aos seus objetivos, caracteriza-se como pesquisa explicativa, na qual, como nos esclarece Severino (2007), “é aquela em que além de registrar e analisar os fenômenos estudados, busca identificar suas causas, seja através da aplicação de método experimental/matemático, seja através de interpretação possibilitadas

pelos métodos qualitativos”.

Considerando o objetivo de analisar a implementação do PME sob a perspectiva do FNDE sem perder de vista a fase que antecede (intenção) e sucede (ação) a atuação da autarquia, compreende-se que os imperativos elaborados pelos autores subsidiarão a concatenação da análise por meio do olhar sobre os imperativos que coexistem em cada estágio do processo de elaboração.

Dessa forma, pretende-se analisar inicialmente a “intenção” da política que resulta no PME, a partir da observação e discussão da agenda do governo e da formulação da política de educação integral no país por meio do estudo histórico, da legislação federal e do processo legislativo correlato. Após, será feito uso da divisão em estágios do processo de implementação proposto pelos autores (elaboração de diretrizes, distribuição de recursos e supervisão) para identificar no nosso modelo federativo brasileiro a competência dos diferentes atores que fazem parte do processo de implementação do PME e contextualizar o papel do FNDE frente ao pacto federativo, bem como identificar e discutir atuação da autarquia nos diferentes estágios do modelo de análise.

Além da divisão dos estágios, serão utilizados os três imperativos (legal, burocrático e consensual) para compreender e distinguir todas as variáveis que se movimentam em torno dos três estágios de implementação e, conseqüentemente, identificar e analisar os desvios e reformulações que possam ter ocorrido. Por fim, a etapa após a implementação, que de certa forma se desmembra dela, é a “ação” que nessa pesquisa não receberá uma análise, mas apenas uma exemplificação por meio da descrição de uma amostra de pesquisas bibliográficas que tenham realizado estudo de caso em escolas com adesão ao PME.

A escolha do modelo foi feita com a finalidade de compreender as circunstâncias em que a intenção da política do governo federal para educação integral se traduz em ação durante o processo de implementação do PME e identificar o ponto em que ocorreram os possíveis desvios e reformulações. A escolha do modelo foi motivada pela percepção de que facilitava o olhar para o processo de implementação sob a perspectiva do FNDE pela compreensão de que a autarquia é um ator relevante nesse movimento de tradução da intenção à ação da política educacional nacional.

Um segundo aspecto que motivou a escolha do modelo para análise foi a clareza contida nela em relação ao processo de implementação ser “parte” de um processo político maior. Ao partir da “intenção” e chegar à “ação”, o centro do estudo de implementação não corre o risco de se perder das demais etapas do processo do ciclo de política, uma vez que na prática, segundo nos esclarece Villanueva (1996, tradução nossa), “as etapas podem superar-se umas às outras, podem condensar-se em torno de uma delas, se antecipar ou se atrasar, se repetir.”. Assim, o pesquisador corre menos risco de desconsiderar as demais etapas do processo da política e incorrer no olhar único para o objeto, o que poderia interferir no encadeamento de conclusões e inferências.

Quadro 1 – Referencial Teórico-metodológico da pesquisa

Etapa do Ciclo de Política	Divisão de análise da Pesquisa	Metodologia de Pesquisa
Agenda e Formulação	“Intenção”	<ul style="list-style-type: none">• Pesquisa bibliográfica (histórico) e documental (internacional e nacional) – Tratados, Constituições Federais, legislação e processo legislativo;
	Elaboração de diretrizes	<ul style="list-style-type: none">• Resoluções do FNDE;• Manuais de Orientação do MEC;• Regimento Interno do FNDE;• Relatório de Gestão do FNDE;• Resoluções do FNDE.
	Distribuição de recursos	<ul style="list-style-type: none">• Relatórios de fiscalização da CGU e da Auditoria interna do FNDE do período de 2009 a 2017;• Relatórios de monitoramento do MEC do período de 2009 a 2017;• Relatórios de prestação de contas gerados pelo FNDE;• Amostra de Relatórios de Atividades das UEx gerados pelo Sistema PDDE-Interativo do MEC.
	Supervisão	Imperativos legal, burocrático e consensual
Implementação		

Avaliação de
Resultados “Ação”

- Pesquisa bibliográfica de teses e dissertações que realizaram estudos de caso do PME.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ressalta-se que a análise da implementação do Programa Mais Educação está inserida no contexto de análise da política pública a partir do Estado. Esta escolha, segundo Aguilar (2013), seria “indispensável para a tentativa de elaboração de uma matriz da análise satisfatória”. Dessa forma, busca-se, por meio dessa pesquisa, construir conclusões a partir de uma análise aprofundada da política de indução da educação integral pelo governo federal.

As pesquisas acadêmicas envolvendo as políticas públicas educacionais requerem um esforço intelectual que nos permita saber em que medida essas pesquisas realizam percursos mediados pela análise de inferência, pela análise causal e pela análise comparativa, e, ainda, se esta matriz inicial lhes assegura a produção de conhecimento. Em todo caso, um esforço intelectual que nos dê a certeza de que, ao pesquisar políticas públicas, estamos contribuindo para a elaboração de análises satisfatórias. (Aguilar, 2013)

Pelo exposto, compreende-se que o modelo escolhido para análise dialoga com a o problema da pesquisa e com a abordagem utilizada. Além de permitir que o objeto seja decomposto em suas partes constitutivas, tornando-se simples o que era composto e complexo para posteriormente ser recomposto na sua totalidade e apresentar um todo que adquire sentido uni e global, conforme esclarece Severino (2007): “É preciso dividir, pela análise, o todo em suas partes constitutivas para que, então, num terceiro momento, se tenha consciência do todo, tendo-se plena consciência das partes que o constituem: é a síntese” (SEVERINO, 2007).

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, L. E. **A política pública educacional sob a ótica da análise satisfatória**. Ensaios. Campinas, SP: Leitura Crítica, 2013.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa Mais educação. Brasília, DF: MEC. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016**. Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem de língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. Brasília, DF: MEC. 2016.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): História Brasília, DF: FNDE. 2018. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 07 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Programa Dinheiro Direto da Escola (PDDE): apresentação**. Brasília, DF: FNDE. 2018. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pdde>>. Acesso em: 07 jan. 2018b.

CRUZ, R. E. da. **Federalismo e Financiamento da educação: a política do FNDE em debate**. in: GOUVEIA, A. B; PINTO, J. M. R; CORBUCCI, P. R. (orgs.). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Brasília: IPEA, 2011. 227p.

D'ASCENZI, L. & LIMA, L. L. 2011. **Avaliação de política públicas: perspectivas analíticas**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

ELMORE, R.. F. **Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas**.in: VILLANUEVA, L. F. A. (1996) La implementación de las Políticas – Antologías de Política Pública, Editorial Porrúa, México.

RABINOVITZ, F. F. & REIN, M. **La Implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción**.in: VILLANUEVA, L. F. A. (1996) La implementación de las Políticas – Antologías de Política Pública, Editorial Porrúa, México.

VILLANUEVA, L. F. A. **Problemas públicos e agenda de gobierno – Antologías de Política Pública** Editorial Porrúa, México, 1996.

SEVERINO, A. J., 1984. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. – São Paulo: Cortez, 2007.