



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**CARLOS ANTONIO DINIZ JUNIOR**

**Comitês Territoriais de Educação Integral: das ideias ao texto.**

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Janaína Specht da  
Silva Menezes

**RIO DE JANEIRO  
2017**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**CARLOS ANTONIO DINIZ JUNIOR**

**Comitês Territoriais de Educação Integral: das ideias ao texto.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação.  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Janaína Specht da Silva Menezes.

**RIO DE JANEIRO  
2017**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**CARLOS ANTONIO DINIZ JUNIOR**

**Comitês Territoriais de Educação Integral: das ideias ao texto.**

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Janaína Specht da  
Silva Menezes

Banca Examinadora:  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elisangela da Silva Bernado –  
(UNIRIO)  
Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Jorge Nassin Vieira Najjar – (UFF)

Suplente:  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lígia Martha Coimbra da Costa  
Coelho – (UNIRIO)  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Celi Chaves Vasconcelos –  
(UERJ)

**RIO DE JANEIRO  
2017**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**CARLOS ANTONIO DINIZ JUNIOR**

**Comitês Territoriais de Educação Integral: das ideias ao texto.**

Aprovado(a) pela Banca Examinadora

Rio de Janeiro, 10 / 01 / 2017

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Janaina Specht da Silva Menezes  
(orientadora)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Jorge Nassim Vieira Najjar  
(avaliador externo)

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elisangela da Silva Bernado  
(avaliadora interna)

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ligia Martha Coimbra da Costa Coelho  
(avaliadora interna)

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

D585      Diniz Junior, Carlos Antonio  
            Comitês Territoriais de Educação Integral: das  
            ideias ao texto / Carlos Antonio Diniz Junior. --  
            Rio de Janeiro, 2017.  
            143f.

            Orientadora: Janaina Specht da Silva Menezes.  
            Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do  
            Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação  
            em Educação, 2017.

            1. Políticas Públicas em Educação. 2. Comitês de  
            Educação Integral. 3. Programa Mais Educação. 4.  
            Educação Integral. 5. Intersetorialidade. I.  
            Menezes, Janaina Specht da Silva, orient. II. Título.

“Ninguém me pode afirmar categoricamente que um mundo assim, feito de utopias, jamais será construído. Este é, afinal, o sonho substantivamente democrático a que aspiramos, se coerentemente progressistas. Sonhar com este mundo, porém, não basta para que ele se concretize. Precisamos de lutar incessantemente para construí-lo” (Paulo Freire)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu pai e minha mãe pelo amor e dedicação dispensados a mim. Vocês são lindos! Agradeço à minha irmã, pela cumplicidade, amizade e apoio. Ao Thauan Santos, pelo incentivo, pelas orientações, pelo tempo dedicado à leitura do que eu estava produzindo, por me apoiar em todos os momentos, sobretudo naqueles mais difíceis. Amo muito vocês quatro!

Agradeço aos meus familiares, em especial à minha afilhada, Sofia, que sempre me recebe com tanto carinho. Agradeço também à minha família carioca: Simone, Wilson, Luan e João Pedro. Aos meus amigos e amigas, que me apoiaram e muitas vezes me ouviram falar de pesquisa, dissertação, mestrado, lattes... em especial à Ju Diniz, Engrácia Trópia, Alex Cunha, Bárbara Ramalho, Josias Belém e Larissa Silva (Bill). Vocês souberam “entender o silêncio e manter a presença, mesmo quando ausentes”.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Janaína Menezes, pelo acolhimento, gentileza, delicadeza e aprendizados. Pelas orientações, pela paciência com a minha escrita e por acreditar em mim.

Ao Programa de Pós-graduação em Educação da UNIRIO (PPGEdu), por me aceitar como discente e por acreditar que a educação superior e a pesquisa acadêmica não podem ser feitas descoladas da vida e dos movimentos sociais.

Aos meus professores da Educação Básica e do Ensino Superior, que tanto me ensinaram sobre o mundo e sobre a vida. Às professoras Lígia Martha e Elisangela Bernado, pelo carinho e disponibilidade em me “acudir” em todos os momentos, especialmente nas crises da vida acadêmica. Ao professor Jorge Najjar, pelas sábias e instigantes palavras que tanto contribuíram para a melhoria desta pesquisa.

Àqueles que lutam em favor da educação, Leandro Fialho, André Lázaro e Jaqueline Moll, agradeço a disponibilidade em contribuir com esta pesquisa. À querida Rogéria Figueiredo, parceira de lutas (e viagens) em favor da Educação (em tempo) Integral. À Glauce Gouveia e Valdson Muniz, pela contribuição fundamental nesse processo.

Aos amigos do TEIA/UFMG, onde pude aprender tanto, especial agradecimento à Prof.<sup>a</sup> Lucinha Alvarez, ao Prof.<sup>o</sup> Levindo Diniz, Amanda Marcatti, Paulo Felipe e Érica Dumond.

Agradeço os meus sempre colegas e amigos de trabalho, com quem tanto aprendi a ser educador e gestor, especialmente ao Ramon Santos, Isamara Coura, Fátima Macêdo, Naninha, Rosalba Lima, Lídia Paula e à “bolha” da Escola José Ferreira de Aguiar.

À coordenação executiva do CIEDS, Vandrê Brilhante, Fábio Muller e Roselene Souza por acreditar no meu trabalho e investir/incentivar (n)a minha formação profissional. Às amigos conquistados nesta instituição: Fernanda Colmenero, Nathacha Ferreira e Márcia Giupatto. Rose, você foi e é especialmente importante, obrigado!

À toda a galera da turma do mestrado de 2015, especialmente ao grupo do NEEPHI, afinal o tempo é integral e a vida também precisa ser. Aprendi muito com vocês!

## RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo investigar os comitês territoriais de educação integral, sob a ótica de seus idealizadores, na perspectiva da participação, representação e intersetorialidade. Como referencial teórico-metodológico foi utilizada a Abordagem do Ciclo de Políticas, desenvolvida por Bowe *et al.* (1992) e Ball (1994), com foco nos dois primeiros contextos: Influência e Produção do Texto. A pesquisa justifica-se, entre outros motivos, pelo fato de os textos oficiais do MEC virem apresentando os comitês territoriais de educação integral como instâncias importantes para a gestão e articulação do Programa Mais Educação no âmbito local, bem como para o fomento, articulação e integração de ações intersetoriais voltadas para a construção e garantia da política pública de educação integral nos territórios. De cunho prioritariamente qualitativo, o trabalho tomou por base informações levantadas por meio de entrevistas semi-estruturadas realizadas com profissionais que atuaram no MEC em diferentes momentos, envolvendo desde o primeiro movimento em direção à criação dos comitês até o ano de 2015, data da publicação, por parte do Ministério, de uma nota técnica que reconhece a importância dos referidos comitês. A análise dos dados tomou por referência a Análise de Conteúdo desenvolvida por Bardin (1977). Alguns dos principais resultados desta pesquisa acerca dos Comitês Territoriais de Educação Integral são: a) estes surgem a partir de influências da política brasileira, em especial dos movimentos de constituição de espaços de articulação do Programa Escola Aberta; b) os textos editados pelo MEC trazem, ao longo dos anos, influências das experiências de implementação dos comitês de educação integral nos territórios; c) os textos do MEC apontam para uma ampliação da representação de diversos segmentos na sua constituição, sem especificamente destacar a garantia da representação dos estudantes e familiares, e; d) a intersetorialidade se configura como a grande estratégia de gestão voltada para a constituição de redes em favor da garantia das atividades educativas, articuladas e articuladoras, na perspectiva do tempo integral. Finalmente, destaca-se a importância da constituição de espaços coletivos de discussão, fortalecimento e integração de políticas sociais com vistas a consolidação de uma educação para todos, potencializada pela concepção de que o território também é educador.

Palavras-chave: Políticas Públicas em Educação. Comitês de Educação Integral. Programa Mais Educação. Educação Integral. Intersetorialidade

## ABSTRACT

The present research had the objective of investigating the territorial committees of full education, from the perspective of its idealizers, in the perspective of participation, representation and intersectoriality. As a theoretical-methodological reference, it is used the Policy Cycle Approach, developed by Bowe *et al.* (1992) and Ball (1994), focusing on the first two contexts: Influence, and Text Production. This research is justified, among other reasons, by the fact that the official texts of MEC have been presenting the territorial committees of full education as important instances for the management and articulation of the More Education Program at the local level, as well as for the promotion, articulation and integration of intersectoral actions aimed at the construction and guarantee of the public policy of full education in the territories. Being prioritly qualitative, the work was based on information collected through semi-structured interviews, carried out with professionals who worked at MEC in different moments, involving from the very first movement towards the creation of committees, until the year 2015, date of publication of a technical note by the Ministry of Education recognizing the importance of such committees. The data analysis took by reference the Content Analysis, developed by Bardin (1977). Some of the main results of this research are the following: a) territorial committees of full education arise from influences of the Brazilian politics, in particular the movements of constitution of spaces of articulation of the Open School Program; b) the texts edited by MEC bring over the years the influences of the experiences of implementation of the committees of full education in the territories; c) the texts of MEC point to an extension of the representation of several segments in their constitution, without specifically stress a guarantee of the representation of students and their families; d) intersectoriality is configured as a great management strategy, aimed at establishing networks in favor of guaranteeing educational activities, articulated and articulators, from a full-time perspective. Finally, it is highlighted the relevance of the constitution of collective spaces of discussion, the strengthening and integration of social policies, intending to consolidating an education for all, empowered by the conception that the country is also an educator.

**Keywords:** Integral Education Committees. More Education Program. Integral Education. Intersectoriality.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percepções sobre as razões de descumprimento de promessas eleitorais por parte dos governantes na América Latina.....	35
Gráfico 2 – Número de municípios contemplados com o PME, 2008-2013.....	81
Gráfico 3 – Articulação do Programa Mais Educação com outras ações/programas/políticas desenvolvidas no âmbito do estado/município, no Brasil.....	83

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Profissionais Entrevistados .....	22
Quadro 2 – Conselhos, Fóruns e Comitês: origem e composição.....	57
Quadro 3: Critérios de adesão ao PME - 2008-2014.....	77
Quadro 4: Publicações que se referem aos comitês de Educação Integral .....	101
Quadro 5: Os Comitês na Série Mais Educação – Gestão Intersetorial no Território.	103
Quadro 6: Abrangência dos Comitês de Educação Integral, de acordo com os Manuais de Educação Integral editados no período de 2008 a 2014 .....	108
Quadro 7: Critérios de adesão ao PME e Abrangência dos Comitês, de acordo com os Manuais de Educação Integral editados no período de 2008 a 2014.....	109
Quadro 8: Composição dos Comitês de Educação Integral, de acordo com os Manuais de Educação Integral editados no período de 2008 a 2014 .....	113
Quadro 9: Composição dos Comitês na Nota Técnica nº 387/2015 e na Portaria nº 12/2016 .....	115
Quadro 10: A Intersetorialidade na composição dos Comitês Metropolitanos, Metropolitano/Regional/Estadual e Territoriais de Educação Integral – 2008/2016...	118

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CF – Constituição Federal

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CIEP – Centro Integrado de Educação Pública

CNE – Conselho Nacional de Educação

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EEx – Entidade Executora

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

Fundaj – Fundação Joaquim Nabuco

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC – Ministério da Educação

ONU- Organização das Nações Unidas

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDE – Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PEA – Programa Escola Aberta

PME – Programa Mais Educação

PNME – Programa Novo Mais Educação

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAIC – Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa

PNE – Plano Nacional da Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PBSM – Programa Brasil sem Miséria

PSE – Programa Saúde na Escola

PST – Programa Segundo Tempo

SEB – Secretaria de Educação Básica

SENARC - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

TEIA – Territórios, Educação Integral e Cidadania

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UEx – Unidade Executora

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1. “E QUE O PASSADO NOS ABRA OS PRESENTES PARA O FUTURO”: INTERLIGANDO TEMPOS E (RE)CONSTRUINDO DIREITOS</b> .....	27
1.1. Democracia, Representação e Participação: As disputas e construções.....	28
1.2. Gestão Democrática e Controle Social: Conselhos, Fóruns e Comitês.....	41
1.2.1 Acompanhamento e Controle Social.....	49
<b>2. EDUCAÇÃO INTEGRAL E TEMPO INTEGRAL: DA NORMATIZAÇÃO AO CARÁTER PEDAGÓGICO DA GESTÃO</b> .....	59
2.1. A redemocratização do país e a educação integral: o que nos tem a dizer a legislação sobre o tempo integral e a educação integral?.....	59
2.2. A intersetorialidade no PME.....	71
<b>3. OS COMITÊS TERRITORIAIS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL: UMA ANÁLISE DOS CONTEXTOS DA INFLUÊNCIA E DA PRODUÇÃO DO TEXTO</b> .....	86
3.1. Dos organismos internacionais às experiências domésticas: a influência em questão .....	86
3.2. O dito e o escrito: os Comitês e o Contexto da Produção do Texto .....	99
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	123
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	128
<b>APÊNDICE</b> .....	143

## INTRODUÇÃO

### Apresentação

No ano de 2010 fui convidado a compor a equipe de assessores educacionais da Secretaria Municipal de Educação de Contagem – MG. Na ocasião, atuava como professor da Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental também na rede municipal de educação da mesma cidade. Em 2011, atuei como assessor de políticas educacionais de gênero e diversidade sexual. À época, foi constituído um grupo de gestores com o objetivo de discutir, desenhar e implementar a política pública municipal de educação integral em tempo integral na cidade, considerando a experiência vivida por meio do Programa Mais Educação, implementado a partir do ano de 2008 em 10 escolas do município.

Posteriormente, a partir da participação e envolvimento com as discussões da temática da educação (em tempo) integral, fui convidado para realizar a gestão pedagógica e administrativa de um dos equipamentos públicos – Educarte´s<sup>1</sup> – que, por meio de uma parceria entre a Secretaria de Educação e a Secretaria de Desenvolvimento Social, atendiam aos estudantes em atividades complementares no contraturno escolar. Desse modo, meu interesse pela temática da educação (em tempo) integral foi se ampliando e, no ano de 2013, cursei a disciplina “Educação Integral: desafios e tensões” ofertada pela professora Dra. Lucia Helena Alvarez Leite, no programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, ocasião em que fui convidado pela referida professora a integrar o grupo de estudos e pesquisas Território, Educação Integral e Cidadania (TEIA), vinculado à UFMG, do qual fiz parte nos anos de 2013 a 2015. Nesse período, atuei tanto como professor formador quanto na produção e organização de materiais de estudo vinculados a cursos de aperfeiçoamento<sup>2</sup> para profissionais da Educação Básica, os quais foram organizados em parceria com a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Ministério de Educação (MEC).

---

<sup>1</sup> Os Educartes são equipamentos que atendem aos estudantes no contra-turno escolar, com atividades diversas ligadas ao campo da arte, do esporte, reforço escolar e meio ambiente. De acordo com Temponi e Machado (2014, p. 565) “Os equipamentos Educartes (...) surgiram da necessidade de fortalecer as estratégias socioeducacionais do município de Contagem, focalizadas nos preceitos da educação em tempo integral, tendo como desafio atender as crianças e os adolescentes no âmbito das políticas sociais e educacionais.”

<sup>2</sup> Curso de atualização “Educação Integral e Integrada” ofertado a professores da rede pública municipal da cidade de Governador Valadares – MG, no ano de 2013. Curso de atualização “Educação Integral: Escola e Cidade”, ofertado a professores da rede pública municipal da cidade de São João Del Rey – MG.

Ainda no ano de 2013, integrei como representante da Secretaria Municipal de Educação de Contagem, o Comitê Metropolitano de Educação Integral de Belo Horizonte<sup>3</sup>. Em 2014, fui convidado a assumir a Diretoria de Políticas Educacionais do Tempo Integral, na qual desempenhei minhas atividades até o mês de janeiro de 2015. Durante essa trajetória, participei de diversos seminários acerca da temática da educação (em tempo) integral, de âmbito local, regional ou nacional, ocasião em que tive a oportunidade de saber da existência e atuação de outros comitês de educação integral, quer sejam eles territoriais ou regionais. À época, foi possível também perceber que, além de esses comitês atuarem de maneiras diferentes entre si, concomitantemente, ocorriam alguns movimentos do MEC, no sentido de potencializar sua constituição, tanto por meio da realização de seminários regionais quanto pela articulação com a Fundação Joaquim Nabuco<sup>4</sup> (Fundaj), a qual vinha desenvolvendo atividades destinadas a membros dos referidos comitês. Nesse sentido, vale observar que tive o privilégio de participar de dois encontros nacionais, realizados em dezembro de 2013 e maio de 2014, ambos organizados pela “Escola de Comitês Territoriais de Educação Integral do Brasil”, instância vinculada à referida Fundação.

### **O tema e a justificativa do estudo**

No ano de 2007 foi criado o Programa Mais Educação (PME), o qual foi instituído por meio da Portaria Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007) e regulamentado pelo Decreto nº 7.083/2010 (BRASIL, 2010b). De abrangência nacional, o programa tem por finalidade “contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral” (BRASIL, 2010b, Art. 1º). Sob essa perspectiva, o PME busca se constituir indutor da construção de políticas de educação em tempo integral, por parte das instâncias subnacionais. Inicialmente, o programa teve sua implantação associada apenas a regiões metropolitanas de capitais do País, a qual, posteriormente, foi ampliada aos demais municípios da federação buscando

---

<sup>3</sup> O Comitê Metropolitano da Educação Integral de Belo Horizonte integra as cidades da região metropolitana da capital mineira, da qual faz parte a cidade de Contagem.

<sup>4</sup> A Fundaj, criada em 17 de setembro de 1979, por meio da Lei Nº 6.687 como autarquia vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, articula hoje, juntamente com outros setores, o Comitê Territorial de Políticas Públicas de Educação Integral em Pernambuco. Nos anos de 2013 e 2014 a referida instituição organizou a “I e II Escola de Comitês de Educação Integral”, respectivamente.

articular políticas e programas já existentes no contexto nacional à essa estratégia indutora de Educação (em tempo) Integral<sup>5</sup>.

O PME chegou às escolas tendo com um dos objetivos o incentivo para que os entes federados pudessem elaborar e implementar suas políticas locais de educação básica em tempo integral (BRASIL.MEC, 2010), sendo que, com base nos dados publicados no *site* oficial do MEC, no ano de 2013, o programa se fez presente em 86,9% dos municípios brasileiros. Sob essa perspectiva, o governo federal, através de normatizações e materiais de apoio editados pelo Ministério da Educação (MEC), propôs a constituição de Comitês de Educação Integral (BRASIL.MEC, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014) como espaços de gestão das atividades desenvolvidas pelo PME, bem como de fomento à constituição e consolidação de políticas públicas locais de educação em tempo integral. Tais instâncias têm como objetivo “articular e integrar os diferentes setores, atores e políticas sociais envolvidos com a implementação do Programa Mais Educação nas escolas e nas regiões onde ele está acontecendo” (BRASIL.MEC, 2010, p. 17).

Nos primeiros anos de implantação do Programa Mais Educação, os espaços de participação associados à educação em tempo integral estavam vinculados às experiências de abertura das escolas para o uso da comunidade nos finais de semana, efetivadas por meio do Programa Escola Aberta (PEA), ocasião em que os Comitês de Educação Integral foram localizados no âmbito dos Comitês Metropolitanos do PEA<sup>6</sup>. Posteriormente, à medida que o PME foi ganhando capilaridade no território nacional, os comitês de educação integral foram se ampliando, tanto na sua composição quanto na sua abrangência, sendo possível observar tais movimentos por meio dos Manuais Operacionais de Educação Integral editados pelo MEC (BRASIL.MEC, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013 e 2014).

Por seu caráter intersetorial, o PME congrega vários atores de diversos setores das políticas públicas e da sociedade civil. Desse modo, a gestão do PME também exige uma organização mais horizontalizada, em uma dinâmica marcada pela intersetorialidade. Nesse sentido, os materiais de apoio elaborados pelo MEC, citados acima, voltados para a implementação do PME no País, apontam para a necessidade de constituição de espaços de gestão, denominados Comitês, os quais, de acordo com sua dimensão geográfica assim

---

<sup>5</sup> Ao longo dos anos de execução do PME foram elencados critérios para a adesão das escolas ao Programa. A análise de tais requisitos permite observar estratégias de indução voltadas para a articulação intersetorial no território. A segunda seção do capítulo dois deste trabalho aprofunda tal questão.

<sup>6</sup> O Programa Escola Aberta apontava para a constituição de comitês metropolitanos no âmbito do programa. Tal questão encontra-se destacada no capítulo três desse trabalho.

como em razão da expansão do PME no território nacional, se organizam em: Comitês Locais, Comitês Metropolitanos, Comitês Estaduais e, por fim, Comitês Territoriais de Educação Integral.

Pesquisa<sup>7</sup> encomendada pelo MEC a um conjunto de universidades brasileiras permite identificar que a organização e estruturação dos comitês de educação integral apresentavam diferentes contornos no território nacional, sendo possível observar, por vezes, a ausência de constituição desses espaços em alguns estados e municípios brasileiros. Por meio do referido estudo, constatou-se, por exemplo, que, entre os 20 estados pesquisados, 10 evidenciaram ter constituído seus Comitês Territoriais, sendo que apenas oito (8) permaneceram em funcionamento até a finalização da pesquisa.

Ainda sobre estes comitês, o relatório da referida pesquisa aponta que sua composição está associada, prioritariamente, a representações das secretarias estaduais e municipais de educação e, em alguns casos, a representantes de secretarias que apresentem relação com o PME e também com universidades públicas.

Embora esta pesquisa revele que esses Comitês vêm acompanhando outras experiências de Educação Integral desenvolvidas nos estados/municípios, suas atribuições (da pesquisa) estão direcionadas especialmente para o acompanhamento da implementação do Programa Mais Educação, bem como para o planejamento coletivo de estratégias para o seu desenvolvimento e avaliação (BRASIL.MEC, 2013b, p. 45).

Desse modo, faz-se mister conhecer qual a proposição do MEC para a constituição destes Comitês de Educação Integral, sejam eles locais, metropolitanos, estaduais ou territoriais. De modo que estes últimos constituem-se foco desta pesquisa, que tem por **objetivo geral**: investigar a proposição do MEC em relação aos Comitês Territoriais de Educação Integral, sob a ótica de seus idealizadores, na perspectiva da participação, representação e intersetorialidade.

A presente pesquisa se propõe investigar a proposição dos comitês sob a ótica dos seus idealizadores, sendo estes profissionais que compuseram o MEC ao longo dos anos de execução do PME, buscando assim identificar as ideias iniciais acerca dos comitês e como essas estão presentes, ou não, nos textos políticos. O referido estudo se desenvolve

---

<sup>7</sup> Realizada no ano de 2011, a pesquisa apresentava como objetivo “analisar o impacto do Programa Mais Educação (PME) como estratégia indutora de políticas públicas de educação em tempo integral” (BRASIL, 2014, p. 12). De âmbito nacional e caráter institucional, a referida pesquisa envolveu as seguintes universidades federais: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal do Pernambuco (UFPE), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e Universidade Federal do Pará (UFPA) (BRASIL, 2014).

na perspectiva dos dois primeiros contextos dos Ciclo de Políticas (BOWE *et al.*, 1992; BALL, 1994), sendo estes aprofundados mais à frente neste trabalho.

Para tal, constituem-se **objetivos específicos** da pesquisa: (1) Analisar os comitês, sob uma perspectiva conceitual, a partir da compreensão de Democracia, Representação, Participação e Intersetorialidade; (2) Refletir sobre as possíveis aproximações e distanciamentos entre Conselhos, Fóruns e Comitês, no contexto das políticas públicas em educação; (3) Apresentar e analisar os marcos normativos que tratam do Tempo Integral e da Educação Integral, a partir da Constituição Federal de 1988; (4) Analisar os marcos referenciais que tratam da gestão da ação intersetorial no âmbito do Programa Mais Educação; (5) Apresentar reflexões acerca das possíveis influências<sup>8</sup> que contribuíram para o MEC constituir os Comitês Territoriais de Educação Integral; (6) Analisar os textos sobre os Comitês Territoriais editados pelo MEC, identificando as possíveis relações com as influências para a constituição destes espaços, inter-relacionando com a perspectiva conceitual apresentada nesta pesquisa.

O foco na discussão da participação, representação e intersetorialidade no contexto da análise dos comitês de educação integral se justifica no fato de os próprios textos do MEC destacarem tais questões, em especial a Nota Técnica nº 387/2015 (BRASIL, 2015b) e a Portaria nº 12/2016 (BRASIL, 2016), últimas instruções editadas pelo Ministério da Educação em relação a estas instâncias.

É importante destacar também, que tais comitês se agregam a outras experiências de constituição de espaços de participação e gestão no contexto das políticas educacionais brasileiras, os quais têm como marco referencial a Constituição Federal de 1988, que determina a gestão democrática na educação pública como um dos princípios norteadores do ensino (BRASIL, 1988, Art. 206, VI). Posteriormente, por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Ldben), Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), a gestão democrática é reiterada como princípio da educação brasileira, destacando a participação dos profissionais da educação e a constituição de conselhos escolares ou equivalentes, de modo a possibilitar o envolvimento da comunidade escolar.

## **Relevância do estudo**

---

<sup>8</sup> Para tratarmos da Influências utilizaremos o Ciclo de Políticas Públicas de Stephen Ball (1992;1994), que será destacado quando da apresentação do referencial metodológico e da metodologia de pesquisa

Uma gestão que se propõe democrática, ao mesmo tempo que se constitui um desafio às políticas públicas, também se apresenta como uma possibilidade para que estas se tornem mais eficientes, eficazes, considerando, de maneira central, as necessidades e demandas locais. Desse modo, como já apontado anteriormente, o governo federal – de modo a buscar oportunizar a participação e o exercício da gestão intersetorial, no contexto da educação em tempo integral, em âmbito local, regional e territorial – propôs a constituição de comitês de educação integral.

Considerando os documentos editados pelo MEC, já mencionados, observamos a preocupação no sentido de potencializar a constituição dessas instâncias de gestão, os comitês de educação integral. Por meio da análise minuciosa destes documentos, surgem algumas questões: O que são, de fato, os comitês territoriais de educação integral? Qual (quais) a(s) influência<sup>9</sup>(s) por parte do MEC, para a constituição destas instâncias? O que os textos do ministério dizem a respeito destes comitês? Além disso, buscar-se-á identificar o que dizem os responsáveis pela gestão do PME junto ao governo federal, à época da criação desse Programa, sobre a constituição e organização desses Comitês sob a perspectiva da participação, representação e intersetorialidade.

De tal modo, objetiva-se que esta pesquisa possa se constituir subsídio para a compreensão do papel destes comitês, apontando os pilares sob os quais eles foram idealizados pelo MEC, bem como os elementos presentes e ausentes nos textos produzidos pelo ministério que abordem tal instância. Ressalta-se que as reflexões e análises apresentadas aqui podem se constituir como elementos de contribuição para a constituição destes espaços e de outras instâncias de gestão de políticas sociais, como também para outros pesquisadores que possam aprofundar tais análises ou contrapô-las, se for o caso.

### **Aspectos teóricos e metodológicos**

Tendo em vista a natureza da questão a ser investigada, a pesquisa se caracterizou como, prioritariamente, qualitativa, a qual parte do pressuposto de que:

“As pessoas agem em função de suas crenças, percepções, sentimentos e valores e seu comportamento tem sempre um sentido, um significado que não se dá a conhecer de modo imediato, precisando ser desvelado, o que justifica o seu caráter interpretativo” (PATON, 1986 *apud* ALVEZ-MAZZOTTI, GEWANDSZNAJDER, 1999, p. 133).

---

<sup>9</sup> Idem (2)

Para compreender melhor os Comitês Territoriais de Educação Integral, o presente trabalho tomou por base as pesquisas bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica, de acordo com Gil (1988, p. 50):

“é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos, sendo sua principal vantagem o fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”.

Nesse sentido, convém observar que a referida pesquisa se constituiu alicerce fundamental para a construção do referencial teórico que subsidiou a análise dos resultados desse estudo. A discussão acerca da Democracia, Representação e Participação tomou como referência autores dos campos da Ciência Política e da Sociologia, tais como Avritzer (2000; 2007), Dagnino (2003; 2004; 2006), Gohn (2006 e 2008). No campo teórico da Gestão Democrática, Acompanhamento e Controle Social foram utilizadas fontes dos campos da Ciência Política e da Educação, como Lima (2014) e Lüchmann (2007). Por fim, as temáticas da Educação Integral, Tempo Integral e Intersetorialidade, tomaram como referenciais autores do campo da Educação e do Serviço Social, tais como: Coelho (2006; 2015), Cavaliere (2002), Leclerc e Moll (2012), Menezes (2009; 2012), Inojosa (2001) e Junqueira (2004). Além disso, haja vista o objetivo do presente trabalho, também foram utilizados como referencial teórico-metodológico alguns estudos sobre a pesquisa em políticas públicas, realizados por Stephen Ball, mais especificamente sobre o Ciclo de Políticas Públicas, em especial sobre seus dois primeiros contextos: Influência e Produção do Texto (BOWE *et al.*, 1992; BALL, 1994).

Vale observar ainda que constituíram o referencial desta pesquisa documentos produzidos e/ou editados pelo governo federal voltados para a regulamentação e/ou orientação da organização e funcionamento do PME, de experiências e políticas locais de educação integral e em tempo integral, bem como materiais que sinalizam para a constituição dos comitês de educação integral.

Com vistas a ir ao encontro dos objetivos propostos, além de diversos materiais produzidos sobre os temas que emergem no referencial teórico, pesquisamos o ordenamento normativo federal e outros documentos, entre eles, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), a Portaria Normativa Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007), os Manuais Operacionais de Educação (BRASIL.MEC, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013 e 2014), o Decreto nº 7.083/2010 (BRASIL, 2010b), a Nota Técnica nº 385/2015 (BRASIL, 2015b) e a Portaria nº 12/2016 (BRASIL, 2016).

Segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 2), o uso de documentos em pesquisas nas Ciências Humanas e Sociais oportuniza maior riqueza de informações, possibilitando “ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural”. De acordo com Cellard (2008, p. 295):

[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente.

Além disso, buscando obter respostas sobre as questões referentes à(s) influência(s) para a proposição e organização, por parte do MEC, da constituição dos Comitês Metropolitanos/Territoriais de Educação Integral, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (Apêndice 1) com profissionais<sup>10</sup> que atuaram no processo de produção dos primeiros textos institucionais que apontavam para a constituição das instâncias, foco dessa pesquisa, bem como com integrantes deste Ministério<sup>11</sup> até o processo de impeachment da presidenta reeleita, Dilma Rousseff.

No que tange à entrevista semiestruturada, Triviños (1987, p. 146) afirma que “a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa”. De acordo com Ludke e André (1986), essa estratégia permite não apenas encaminhar possíveis respostas às questões previamente elaboradas, como também a inserção de outras questões que o entrevistado e entrevistador considerarem interessantes e necessárias. Os encaminhamentos para a entrevista foram organizados de modo a se realizar um contato inicial com o entrevistado, por telefone e/ou e-mail, o agendamento da sessão e a entrevista propriamente dita. Para facilitar este processo, foi explicitado ao entrevistado o contexto da pesquisa, sendo lançada, na sequência, uma questão desencadeadora, durante a qual, se necessário fosse, eram apresentadas questões de esclarecimentos, aprofundamentos associados a determinados pontos da entrevista e/ou de retorno ao foco

---

<sup>10</sup> Considera-se aqui profissionais do MEC bem como profissionais da UNESCO que atuavam diretamente neste ministério no acompanhamento dos Programa Escola Aberta e Mais Educação

<sup>11</sup> Por ocasião do processo de impeachment, aprovado pelo Senado Federal em 31/08/2016, as equipes que compunham cargos de confiança no MEC foram exoneradas. Os atuais membros deste ministério, em específico os que compõem a Secretaria de Educação Básica, não participaram do processo de elaboração e implementação do PME, deste modo não poderiam contribuir substancialmente com esta pesquisa, em relação ao tema pesquisado.

desejado da pesquisa. O Quadro 1 apresenta os profissionais que foram entrevistados na pesquisa.

**Quadro 1**  
**Profissionais Entrevistados**

Cargo/Função no MEC	Período de Atuação no cargo/função
Secretário de Educação Continuada, Alfabetização de Adultos e Diversidade	2007 a 2010
Representante do Comitês Territorial de Educação Integral de Pernambuco	2010 em diante*
Diretora de Currículo e Educação Integral – Secretária de Educação Básica	2008 a 2013
Coordenador Geral de Educação Integral	2013 a 2016
Consultora UNESCO	2003 a 2012
Representante do Comitês Territorial de Educação Integral de Sergipe	2014 em diante*

Fonte: Elaborado pelo autor

(\*) Por ocasião da realização da entrevista, o profissional ainda se encontrava no cargo/função.

A análise dos resultados das entrevistas tomou por base a estratégia de Análise de Conteúdo, desenvolvida por Bardin (1977), a qual se propõe ao estudo “das motivações, atitudes, valores, crenças, tendências” (BARDIN, 1977 apud TRIVIÑOS, 1990, p. 159 - 160), possibilitando ao pesquisador observar os indícios das ideologias existentes nos documentos e marcos regulatórios.

Assim, considerando a Análise de Conteúdo, procedeu-se, inicialmente, à pré-análise das entrevistas, que se constitui em uma “fase de organização propriamente dita” (BARDIN, 1977, p. 95). Durante essa etapa foi realizada uma “leitura flutuante” (p. 96) das informações, a qual possibilitou um primeiro contato com as falas dos entrevistados, as quais abordavam de maneira direta ou tangenciavam o tema pesquisado. Posteriormente, o material coletado foi submetido a um estudo detalhado, durante o qual foram organizados os resultados da pesquisa de campo. Além disso, por meio das leituras, análises dos textos acadêmicos e políticos e, posteriormente à realização das entrevistas, foram estabelecidas categorias de análise, as quais, segundo Bardin (1977, p. 153),

“funciona(m) por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamento analógicos”.

A próxima seção objetiva possibilitar uma melhor compreensão da Abordagem do Ciclo de Políticas (BALL; BOWE, 1992; BALL, 1994), também integrante do referencial teórico-metodológico a ser utilizado nesta pesquisa.

### **Ciclo de Políticas Públicas: contextualizando a inserção nesta pesquisa**

As pesquisas em políticas educacionais têm se constituído como um espaço de crescente reflexão e investigação, no qual se objetiva compreender como os cenários em tais políticas são construídas, bem como o *modus operandi* que as movimentam. Sob essa perspectiva, a Abordagem do Ciclo de Políticas, desenvolvido por Bowe *et al.* (1992) e Ball (1994), “é bastante útil no contexto brasileiro uma vez que o campo de pesquisa em políticas educacionais no Brasil é relativamente novo” (BALL, 1994 *apud* MAINARDES, 2006, p. 48).

De tal modo, faz-se necessário destacar as ideias de Ball em relação as políticas públicas, para o qual a política é “sempre um estado de **vir a ser**, de **foi** ou **nunca foi e não totalmente**” (BALL, 1994, p. 16, Grifos do autor). Desse modo, a política não é algo estático e linear, considerando aqui uma linearidade vertical, na qual os gestores pensam as políticas que serão implementadas.

Considerando tal questão, Bowe *et al.* (1992) propôs um modelo de análise das políticas públicas que rompesse com as concepções existentes e utilizadas nas pesquisas, que separavam os processos de investigação, da formulação e da implementação. Desse modo, considerando essa relação cíclica, os autores apresentam o ciclo de políticas, tendo como pilares três contextos que se articulam e transversalizam, “esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates” (BOWE *et al.*, 1992 *apud* MAINARDES, 2006b, p. 50). São eles o contexto da influência, o contexto da produção do texto, o contexto da prática, o contexto dos resultados e, por fim, o contexto da estratégia política, sendo que os dois primeiros se constituem foco da pesquisa aqui apresentada.

O primeiro contexto, o da influência, de acordo com Mainardes (2006, p. 51), é o lugar “onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos”. Esse contexto é o *locus* de disputa, no qual grupos de interesses buscam

influenciar e legitimar discursos, os quais fundamentam a base da construção da política. Mainardes (2006) sinaliza que nesse território de disputas estão as redes sociais, que se constituem dentro e fora dos partidos políticos, do governo, de comissões e de grupos representativos. Segundo o autor, tal discurso “algumas vezes recebe apoio e outras vezes é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação (...)” (2006, p. 51). Ainda segundo o mesmo autor, fortemente presentes neste contexto, existem também influências internacionais e globais que circulam por meio daquilo que chama de “fluxo de ideias”, consideradas como aquelas influências presentes (1) na circulação internacional de ideias, (2) no processo de empréstimo de políticas, e (3) em grupos e indivíduos que ofertam/vendem soluções por meio de livros, periódicos e conferências (id. idid.). É também no contexto da influência que ocorre “o patrocínio e, em alguns aspectos, à imposição de algumas ‘soluções’ oferecidas e recomendadas por agências multilaterais” (op. cit. p. 52).

Tal contexto constitui-se foco do presente trabalho. Para tal, conforme mencionado foram realizadas entrevistas semiestruturadas com profissionais que compunham o MEC quando do apontamento dos comitês nos textos políticos do Ministério, bem como a leitura e análise dos documentos editados pelo MEC sobre os Comitês de Educação Integral.

O segundo contexto, o da produção do texto, consiste nos textos políticos produzidos, os quais tomam várias formas: “textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos, etc.” (MAINARDES, 2006, p. 52). Tais textos, segundo Bowe *et al.* (1992) são fruto de disputas e acordos e representam a política. De acordo com os autores, esses textos podem ser classificados em *readerly* e *writerly*. Os textos *readerly* são aqueles que não oportunizam uma interpretação criativa do leitor, o texto é o que está escrito, são os textos legais, as normatizações e legislações. Os textos *writerly* são textos que convidam o leitor a ser coautor do texto, possibilitando, assim, diversas interpretações sobre o que está escrito.

Em relação a esta pesquisa, analisaremos os textos sobre os Comitês de Educação Integral editados pelo MEC, identificando as possíveis relações entre as influências para a constituição destes espaços e o que se apresenta no texto político, buscando inter-relacionar com a perspectiva conceitual aqui apresentada.

Conforme destacado, utilizaremos os dois primeiros contextos: da Influência e da Produção do Texto. Cabe observar que, no ano de 1994, Stephen Ball ampliou o ciclo de

políticas, acrescentando outros dois contextos ao referencial para pesquisa: o contexto do resultado e o contexto da estratégia política (MAINARDES, 2006b). Para fins de utilização neste trabalho, lançaremos mão dos dois primeiros contextos - Influência e Produção do Texto - por se tratar de um tema ainda não abordado em pesquisas educacionais<sup>12</sup>, de modo que possamos aprofundar, considerando o tempo de uma pesquisa de mestrado, os dois primeiros contextos, abrindo, conseqüentemente, espaço para outras pesquisas acadêmicas sobre o tema.

Destacadas tais questões, e com o objetivo de possibilitar ao leitor uma visão geral dos contextos que compõe “A abordagem do Ciclo de Políticas”, apresentamos, em linhas gerais os três demais contextos que compõem modelo de análise proposto por Bowe *et al.* (1992) e Ball (1994).

O terceiro, o contexto da prática, “é o lugar onde a política é sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e conseqüências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (BOWE *et al.*, 1992 *apud* MAINARDES, 2006b, p. 98). Assim, pode-se inferir que a política não é apenas recebida e colocada em prática, mas é (re)interpretada, rejeitada, reinventada, entre outras possibilidades.

Além disso, Ball (1994) destaca que o modelo de análise das políticas exigiu mais dois contextos. O Contexto dos resultados objetiva relacionar os efeitos das práticas, cuja preocupação analítica não se limita a dados numéricos de alcance das políticas, abarcando como esta interveio nas questões de “justiça, igualdade e liberdade individual” (Ibidem, p. 26). Por sua vez, o contexto da estratégia política “envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com os problemas identificados, principalmente as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada” (MAINARDES, 2006b, p. 99).

O presente trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro foi organizado de modo a refletirmos sobre o processo democrático, a participação e a representação dos cidadãos na política educacional do país. Para tal, sua primeira seção apresenta algumas reflexões acerca do processo de busca pela consolidação e de disputa da democracia na América Latina e os processos de representação e participação política dos cidadãos, objetivando destacar seus movimentos neste subcontinente e suas aproximações com a

---

<sup>12</sup> Pesquisa realizada em sites de busca de trabalhos acadêmicas, como Scielo, Google Acadêmico, Banco de teses, dissertações e artigos da ANPAE, ANPED, CNPq e CAPES, com os títulos “Comitês de Educação Integral”, “Comitês Territoriais de Educação Integral”.

realidade brasileira. Já a segunda seção busca trazer à reflexão a gestão democrática da educação e as instâncias de participação e controle social presentes nas políticas sociais brasileiras: os conselhos, fóruns e comitês.

No Capítulo 2, na primeira seção, são abordadas as normatizações que dão sustentação ao tempo integral e/ou à educação integral em nosso país, desde a Constituição Federal de 1988 até o Plano Nacional de Educação 2014-2024. O Programa Mais Educação é apresentado na segunda seção deste capítulo, em que são destacados os documentos normativos e, posteriormente, os marcos referenciais que tratam da gestão da ação intersetorial no âmbito do PME, tendo por base as legislações referentes ao Programa, bem como os Manuais Operacionais de Educação Integral e notas técnicas do governo federal, entre outros documentos.

Por último, no Capítulo 3, são analisados os resultados da pesquisa, com foco nos objetivos apresentados, os questionamentos supracitados e a Análise de Conteúdo. Ainda neste capítulo são apresentadas as considerações e reflexões emanadas do estudo, buscando, sobretudo, evidenciar os principais achados deste trabalho. Por fim, o trabalho será finalizado com algumas considerações acerca dos resultados da pesquisa.

## **1. “E QUE O PASSADO ABRA OS PRESENTES ‘PRO’ FUTURO”<sup>13</sup>: INTERLIGANDO TEMPOS E (RE)CONSTRUINDO DIREITOS.**

O objetivo deste capítulo é subsidiar a reflexão acerca de conceitos fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Conforme apresentado anteriormente, esse estudo tem por um de seus objetivos específicos analisar os comitês, sob uma perspectiva conceitual, a partir da compreensão de Democracia, Representação, Participação e Intersetorialidade, tendo como referencial teórico-metodológico os dois primeiros contextos da Abordagem do Ciclo de Políticas, desenvolvido por Bowe *et al.* (1992) e Ball (1994). Cabe destacar aqui que as reflexões acerca da intersetorialidade, serão apresentadas na segunda seção do próximo capítulo, juntamente com o Programa Mais Educação.

Para tal, faz-se importante apresentar reflexões acerca da democracia e, por conseguinte, representação e participação, buscado, assim, maiores condições teóricas para a análise do campo. De tal modo, para facilitar sua compreensão, este capítulo foi organizado em duas seções. Na primeira, discutiremos os conceitos de Democracia, Representação e Participação, destacando as questões pertinentes à América Latina, num recorte histórico a partir do seu processo de redemocratização no final da década de 1970, buscando apontar os desafios para sua consolidação na atualidade. A escolha pelo contexto latino americano se faz pela importância desse subcontinente no cenário mundial, em relação às experiências democráticas, como apontado por Dagnino (2006, p.14):

A ampliação do campo da política e a construção da cidadania, vêm se desenvolvendo em vários países da América Latina em anos recentes, resignificando a ideia mesma de democracia e demonstrando, em distintas escalas e graus de complexidade, que é possível construir um novo projeto democrático baseado nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política e do reconhecimento e inclusão das diferenças.

Cabe destacar também que, além das questões apontadas por Dagnino (2006), podemos observar movimentos de organismos internacionais no sentido de influenciar e indicar a constituição de políticas para esse subcontinente, conforme aprofundaremos ao

---

<sup>13</sup> Trecho da música “Que as crianças cantem livres”, do compositor uruguaio Taiguara, considerado um dos símbolos de resistência à censura no período ditatorial vivido no Brasil no século passado.

longo deste estudo. Deste modo, analisar o contexto latino americano se faz importante para compreender o cenário geopolítico do qual o Brasil faz parte.

Posterior à discussão do cenário latino americano, em se tratando da abertura de espaços para a participação e o controle social em relação às políticas públicas, teremos como foco o Brasil, uma vez que o tema deste trabalho são os Comitês Territoriais de Educação Integral e como estes se organizam no cenário brasileiro. Na segunda seção, trataremos dos Conselhos, Fóruns e Comitês buscando as aproximações e diferenciações entre essas instâncias à luz de referenciais que discutam a gestão democrática e o controle social, refletindo sobre sua composição e papéis na política pública do país.

### **1.1 Democracia, Representação e Participação: as disputas e construções**

A democracia, termo de diversas definições e concepções, ocupa lugar ímpar nos debates políticos atuais. Em “favor” da democracia são construídos discursos diversos, que disputam pautas políticas e campos de direitos. Tais discursos, apesar de sugerirem um consenso de defesa da democracia, trazem em si uma “confluência perversa” (DAGNINO, 2003) caracterizada pela utilização de uma retórica comum, mas que, apesar das proximidades discursivas, exprimem perspectivas e projetos diferentes ou até mesmo, divergentes.

A utilização dessas referências [sobre democracia] que são comuns, mas abrigam significados muito distinto, instala o que se poderia chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferença, dilui matizes e reduz antagonismos (DAGNINO, 2004, p. 198).

Diante de tal questão, ainda que a democracia esteja presente nos discursos, é quase um consenso que vivemos uma crise democrática. Assim, é fundamental compreendermos que o discurso que se produz a partir dela (e para ela), atualmente, se fundamenta numa disputa de projetos políticos, portanto, reconhecê-los e identificar seus conteúdos é tarefa fundamental no exercício de análise da disputa política presente nessa suposta estabilidade democrática latino-americana (DAGNINO *et al.*, 2006).

O cenário de disputa democrática é bastante *sui generis* na América Latina, sobretudo pelas marcas deixadas pelos governos ditatoriais e antidemocráticos. Atualmente, a jovem democracia latino-americana, de um lado, ainda convive com enorme desigualdade social e pobreza extrema (PNUD, 2004) e, de outro, encontra-se em processo de consolidação da democracia eleitoral, como destacado por Dagnino, Olvera

e Panfichi (2006). Cabe destacar que os autores afirmavam tal questão anterior ao processo de impeachment vivido no Paraguai, em 2012 e no Brasil, recentemente, em 2016.

Ao final da década de 1970, foi possível observar o crescimento de movimentos democráticos pela América Latina, à exemplo dos ocorridos na Europa Meridional em meados da mesma década. Esses ficaram caracterizados como “terceira onda de democratização<sup>1415</sup>” (HUNTINGTON, 1994, p. 120), que, de acordo com o autor, teve seu início na segunda metade dos anos de 1970 se estendendo até os dias atuais.

O que caracterizava e unificava as experiências vividas pelos países latino-americanos era a luta pela democracia ou pelo processo de redemocratização, que reivindicava liberdade, justiça e progresso (PNUD, 2004). De tal modo, podemos então, considerar que a democracia “é uma imensa experiência humana e está ligada à busca histórica de liberdade, justiça e progresso material e espiritual. Por isso é uma experiência permanentemente inconclusa”. (PNUD, 2004, p.35).

De acordo com Bobbio (2000), a democracia se faz associar a um conjunto de regras pré-definidas, que devem buscar garantir o exercício da liberdade para aqueles responsáveis pelas tomadas de decisão, sejam elas de forma direta ou por representação. Com a impossibilidade de uma democracia direta, em razão da complexidade da sociedade no Estado Moderno, a representação se constitui como estratégia do exercício democrático.

Para que se realize esta condição [representação] é necessário que aos chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação (BOBBIO, 2000, p. 32).

Na perspectiva apresentada por Dahl (1997), em uma democracia todos os cidadãos devem ter garantidas possibilidades e oportunidades de formulação de suas preferências, expressando-as através de ações individuais e coletivas. Para afirmar-se o exercício da escolha, segundo o autor, devem ser asseguradas condições de liberdade de expressão, de voto e de associação, além do acesso a diversas fontes de informação. Nessas duas lógicas, tanto em Bobbio (2000) como em Dahl (1997), o conceito de

---

<sup>14</sup> Primeira Onda 1828-1926 - Segunda Onda 1958-1975 (HUNTINGTON, 1994).

<sup>15</sup> A terceira onda de democratização começou a manifestar-se na Europa meridional, logo após o golpe português e o colapso do regime militar grego, que foi substituído por um governo civil. Ao final da década de 1970, a onda democrática propagou-se para a América Latina (MOISES, 2010).

democracia é apresentado de forma bastante ampla, em que o povo faz garantir a implementação de sua vontade de forma direta ou por meio de seus representantes.

Não podemos negar que a democracia é ao mesmo tempo a razão e o instrumento da liberdade e da justiça, construindo-se assim numa relação complexa (PNUD, 2004). Nesse sentido, Morin (2013) amplia a discussão, apontando que não basta a existência de um parlamento representativo, resultante de eleições diretas, nem a separação entres os poderes executivo, legislativo e judiciário para se garantir a democracia. Ela é, também, fruto de uma pluralidade de ideais e concepções que a sustentam, modificam e tencionam. Assim, o exercício da democracia, de fato, não é algo linear, simples ou sempre sequenciado.

A democracia necessita, ao mesmo tempo, de conflitos de ideias e de opiniões, que lhe conferem vitalidade e produtividade. Mas a vitalidade e a produtividade dos conflitos só podem expandir-se em obediência às regras democráticas que regulam os antagonismos, substituindo as lutas físicas pelas lutas de ideias, e que determinam, por meio de debates e eleições, o vencedor provisório das ideias em conflito, aquele que tem, em troca, a responsabilidade de prestar contas da aplicação de suas ideias. (MORIN, 2011, p. 95-96)

O relatório *A democracia na América Latina*, organizado e editado pela Organização das Nações Unidas (ONU), através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no ano de 2004, defende que a democracia só pode ser garantida a partir de uma concepção de humanidade e de construção da cidadania. Além disso, considerando a experiência do subcontinente, aponta que a democracia latino-americana “é uma experiência histórica particular na região, que deve ser entendida e avaliada em sua especificidade” (PNUD, 2004, p.26).

O’Donnel (2004) completa que, somente uma cidadania integral pode ir ao encontro do exercício pleno da democracia. Mas o que seria uma cidadania integral? Ela se aproxima da garantia dos procedimentos e ritos para a efetivação da participação por meio da representatividade? O que pretendemos aqui é refletir que o próprio conceito de integralidade da cidadania pode se constituir como um campo de disputas.

De acordo com Boron (2003), uma democracia deve se caracterizar pela garantia de um nível relativamente elevado de bem-estar material e igualdade social, jurídica e econômica, além da garantia das diversas expressões da vida social. Essa perspectiva, vem ao encontro da ideia de cidadania integral presente em O’Donnel (2004), uma vez que este autor também compreende a necessidade do pleno acesso aos direitos políticos, sociais e civis como condição para essa integralidade democrática. Essa ideia de

integralidade democrática também é defendida por outros autores que escreveram sobre o tema (DAGNINO, 1994; 2000; 2005).

Após um longo período de regime totalitário, alguns países da América Latina tiveram sua retomada democrática nos anos 1980, o qual trouxe novos ares de liberdade para as populações desses países. Apesar das expectativas de grande parte da população, os anos que se seguiram foram marcados por uma grande crise fiscal, que acabou impondo dificuldades aos esforços e sonhos vinculados a um maior desenvolvimento econômico, além de, com isso, aprofundar as desigualdades. Tal crise constituiu-se em um dos possíveis obstáculos associados à implementação de políticas sociais reivindicadas, sobretudo, pelas populações mais carentes.

O entusiasmo inicial, nesse período, foi dando lugar à descrença e, até mesmo, à apatia da população ante à ausência da concretude das expectativas em relação às mudanças necessárias. Para Held (2001), a crise em relação à democracia é própria das contradições entre capitalismo e a perspectiva democrática. O ideal liberal de igualdade entre os povos se funda na ideia de que todos os indivíduos são livres e iguais, porém tal modelo tende a invisibilizar as desigualdades. Na perspectiva liberal, segundo o autor, o Estado adota estratégias que dialogam com os interesses empresariais, que, grande parte das vezes, não produzem mudanças significativas na vida da população.

Sobre tal questão Boron (1999) aponta que a democracia, de fato, só seria possível com a diminuição substancial da desigualdade, até exterminá-la por meio da inclusão social, o que assim, de acordo com nossas reflexões, se aproximaria da ideia de cidadania integral destacada por O'Donnell (2004). Há que se destacar que a dimensão da cidadania contemporânea está intrinsecamente forjada na perspectiva do direito à igualdade e do direito à diferença, a exemplo dos movimentos de mulheres, negros, população LGBT<sup>16</sup> e população de rua (DAGNINO, 2004), de tal modo que, essas perspectivas de democracia apontam para uma vivência muito mais ampla, para além da garantia do exercício do sufrágio universal e da representação.

A manutenção das estruturas de exploração, as tensões para a consolidação dos espaços de participação popular, são questões que contribuem para a crise em relação à democracia. O distanciamento, após o processo eleitoral, entre os políticos e a população também contribui para o avanço do sentimento de insatisfação da população em relação ao processo democrático (PNUD, 2004, p.26). As desigualdades são aspectos presentes e

---

<sup>16</sup> Lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais

visíveis na ordem social latino-americana. Especialmente no Brasil, de acordo com Dagnino (2004), a fome, a desigualdade econômica e a miséria, somados a uma organização social hierárquica baseada em critérios de gênero, cor e classe acabam por determinar lugares sociais de pertencimento, de negação e de exclusão.

A questão da cultura democrática assume um caráter crucial no Brasil e na América Latina como um todo. Esta é uma sociedade na qual a desigualdade econômica, a miséria, a fome são os aspectos mais visíveis do ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais: o que podemos chamar de autoritarismo social. (...) o autoritarismo social engendra formas de sociabilidade e uma cultura autoritária de exclusão que subjaz ao conjunto das práticas sociais em todos os seus níveis. (DAGNINO, 2004, p. 104-105)

O processo de redemocratização de alguns países da América Latina, sobretudo do Brasil, se fez acompanhar de contradições entre o ideal democrático e a realidade vivida. Segundo Power e Jamison (2005), a onda de redemocratização na região, com auge na década de 1980, coincidiu justamente com um período de desempenho econômico fraco e marcado pela desigualdade. Deste modo, a retomada democrática não foi capaz de imprimir um desenvolvimento de grande avanço econômico, o que contribuiu para a crise democrática latino-americana. A pobreza e a desigualdade, somadas ao incipiente enraizamento da experiência democrática, constituem-se cenários que dificultam a consolidação da democracia nos países latino-americanos.

Na impossibilidade de se constituir uma democracia que garanta, a todo momento, a participação de todos, a representação se constitui como estratégia possível para a experiência democrática. Esta acabou se constituindo com preponderância, limitando-se ao procedimento eleitoral como a maior forma de participação democrática (SANTOS; AVRITZER, 2003).

A teoria sobre representação política pode ser descrita em dois grandes momentos. O primeiro, que versa sobre o contratualismo, se constitui como uma forma de associação capaz de proteger e resguardar pessoas e bens. Por meio deste contrato o homem renuncia à sua liberdade individual, passando assim a fazer *jus* a uma liberdade civil e coletiva (SOËTARD, 2010). Para Santos e Avritzer (2003), o debate sobre a contratualização se restringiu à legitimidade do contrato social na consolidação e formação do governo. Já o segundo momento versa sobre a necessidade de superar a ideia de revezamento<sup>17</sup> de poder

---

<sup>17</sup> “O republicanismo europeu jamais trabalhou com o conceito de eleição e sim com a ideia do sorteio enquanto fundante do revezamento dos indivíduos no poder. O conceito de eleição foi sendo trazido progressivamente para o centro da teoria republicana, levando a uma mudança de concepção: em vez da legitimidade do revezamento dos indivíduos no poder, a teoria da representação passou a se preocupar com

para se constituir em uma estratégia em que os representantes tenham a autorização dos indivíduos para fazê-lo, constituindo assim a representação como forma de governo (AVRITZER, 2007).

Na América Latina, podemos observar um processo de consolidação da representação política por meio da democracia eleitoral, tal questão pode ser examinada através do Relatório do PNUD (2004). O referido documento analisou e apontou que, num período que compreende os anos de 1990 a 2002, as eleições foram, quase que unanimemente, o meio de acesso aos principais cargos públicos, com recorte nos poderes Executivo e Legislativo nacionais (PNUD, 2004).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) apontam, em consonância com o Relatório do PNUD (2004), que a consolidação da democracia eleitoral na América Latina, ainda que com diversos graus de precariedade, tem se tornado possível até mesmo em países que sofreram graves crises políticas, os quais buscaram resolvê-las por vias constitucionais.

A representação política tem sofrido diversos questionamentos, sobretudo nos últimos anos, de modo especial sobre a maneira como age nas democracias contemporâneas. Gurza Lavalle, Houtzager; Castello (2006, p. 49) apontam algumas tensões desta crise no Brasil:

Partidos políticos de massas perderam sua centralidade como ordenadores estáveis das identidades e preferências do eleitorado; a personalização midiática da política sob a figura de lideranças plebiscitárias tornou-se um fenômeno comum; mudanças no mercado de trabalho tornaram instáveis e fluidas.

Tais questões potencializam a crise da “autonomia do representante *versus* o mandato dos representados, o peso da delegação **versus** o peso da autorização” (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006, p. 56). Para Avritzer (2007), a questão central da crise da representação contemporânea está ligada à complexidade das práticas políticas que fazem da representação uma possibilidade relevante para lidar com tais questões, porém, incapaz de dar conta da sua totalidade.

No tocante à essa crise em relação à representação e, por conseguinte à democracia, faz-se necessário apontar o papel da grande mídia brasileira que forma opiniões em relação às questões políticas, contribuindo assim para a consolidação de um projeto político. Cabe destacar que esse “projeto” não necessariamente está ligado aos interesses e necessidades dos cidadãos, estando, em parte significativa das vezes, muito

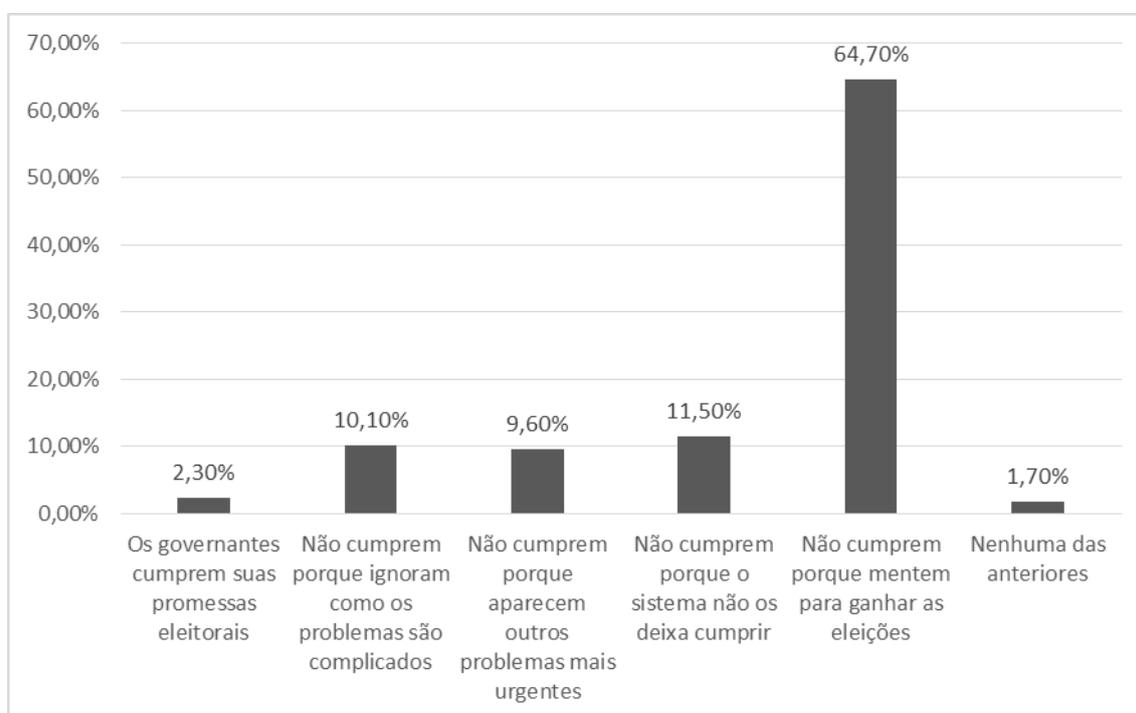
---

que aquele que ocupasse o poder detivesse a autorização de todos os indivíduos” (MANIN, 1997 *apud* AVRITZER, 2007, p.448).

mais comprometido com os interesses dos monopólios. Azevedo (2006) aponta para a existência de um monopólio familiar no sistema de mídia brasileiro, além do “controle de parte importante das emissoras de rádio e televisão por políticos” (p. 100). Nesse caso, podemos nos questionar se a mídia está comprometida com a informação real ou com os interesses daqueles que os representam e sustentam?

A crise da representação política é destacada Relatório do PNUD (2004) apontando uma fragilidade na relação entre cidadãos e representantes, como podemos observar no Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Percepções sobre as razões de descumprimento de promessas eleitorais por parte dos governantes na América Latina.**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em PNUD (2004)

Como observado, o não cumprimento das promessas eleitorais é um fator importante no aumento da crise da representação política. Os problemas aos quais os cidadãos estão submetidos, que exigem capacidade política dos governantes para enfrentá-los e corrigi-los, somados à crescente complexidade e diversidade das organizações sociais, apontam que os sistemas de representação não são suficientes para a consolidação de políticas públicas que, de fato, intervenham de maneira qualificada na vida do cidadão e na sociedade.

Esta e outras pesquisas recentes apontam para uma crescente desconfiança nos políticos e nas instituições, não apenas nas poliarquias<sup>18</sup> ricas, como nas democracias recentes (PRZEWORSKI, 1995; NORRIS, 1999a; PHARR e PUTNAM, 2000; HETHERINGTON, 2004 *apud* POWER, JAMISON, 2005).

Ainda sobre a crise da representação política, podemos citar Bourdieu (2001), que reflete sobre o poder simbólico da representação política, destacando que a concentração do capital político está nas mãos de um pequeno grupo, que se fortalece à medida em que aumenta a desigualdade econômica e cultural, produzindo a cristalização das desigualdades e do poder político.

Para Gurza Lavalle, Houtzager, Castello (2006) em muitos países, podemos observar uma crescente representação dos cidadãos por meio de organizações civis, revestidas juridicamente como representantes de interesses de grupos sociais, na definição e acompanhamento de políticas públicas. Segundo os autores, “a transformação contemporânea da representação decorre de deslocamentos e rearranjos no funcionamento das instituições tradicionais do governo representativo, mas encarna também o alargamento dos lócus e das funções da representação política” (Id. Ibid. p. 46). A esse respeito, Lüchmann (2007, p. 154) observa que:

Com efeito, estamos tratando de um tipo de representação que, diferente do modelo eleitoral que identifica o representado (eleitor), esboça uma ideia difusa dele mesmo, podendo tanto ser um segmento (ou vários setores da população) quanto a própria entidade indicada para assumir a representação. O caso da representação das ONGs nos conselhos é bastante emblemático, uma vez que, como analisa Sörj (2005), estas organizações apresentam a especificidade dada pelo fato de se constituírem num “ator sem mandato direto de sua base de referência” (Sörj, 2005: 21). Tendo em vista que muitas organizações são escolhidas muito mais em função de seu grau de competência e qualificação do que em virtude de seu vínculo com as bases, altera-se sobremaneira o debate acerca das exigências de prestação de contas, responsividade e sanção.

Um fator fundamental à representação é o comprometimento dos representantes com os interesses e reivindicações dos representados (SARTORI, 1962). Para Avritzer (2007), tal representatividade, ao contrário da representação eleitoral, se dá por meio da afinidade, que é reconhecida através da relação com o tema, a citar o caso de organizações como a Anistia Internacional, Greenpeace e *World Wide Fund for Nature* (WWF).

A representação aliada à participação social são, nas palavras de Avritzer (2007, p. 459), o “futuro da representação eleitoral”. Os processos e mecanismo de participação

---

<sup>18</sup> Países onde há eleições livres e regulares, as quais são controladas por instituições próprias. O direito ao voto é universal, sem limite de gênero, sendo o direito à concorrência aos cargos públicos (executivo e legislativo) universais. (DAHL, 1989)

social vividos na América Latina conduzem a região a um outro lugar no debate acerca da democracia. Se, historicamente, as reflexões sobre democracia foram pensadas a partir das experiências do hemisfério norte, “talvez pela primeira vez na história, [ela] e seu horizonte de reformas possíveis passaram a ser pensados, no hemisfério norte, a partir de experiências vivenciadas no hemisfério sul. Trata-se de uma tendência de alcances amplos” (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006, p. 45).

Diante desse cenário, a participação popular, mais efetiva, constitui-se possível estratégia para a consolidação da democracia, resolução de problemas e implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. Segundo Massal (2010), nesse contexto de crise, seja na América Latina ou na Europa, ganha destaque a crescente preocupação em definir, construir e garantir espaços e mecanismos de participação e de decisão política aos cidadãos.

Existe uma multiplicidade de conceitos e noções que buscam definir o que seria democracia participativa. De acordo com Massal (2010, p. 82), “*en Europa y, sobre todo, en Francia, se asocia democracia participativa con ‘democracia local’, mientras que en América Latina se la asocia con la expresión ‘democracia directa’*”. Esses conceitos versam sobre a participação efetiva dos cidadãos nos processos de decisão.

Uma democracia forte deve conter em seu repertório procedimental institutos de democracia direta, tais como o do plebiscito. Além disso, uma sociedade é mais plenamente democrática quanto mais possui fóruns patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil para discussões sobre políticas, e pelos menos alguns deles devem influenciar procedimentalmente as decisões governamentais. A posição anti-representação, no entanto, recusa-se a encarar as realidades complexas do processo democrático e erroneamente opõe a representação à participação. (YOUNG, 2006, p. 144)

A ausência de participação dos cidadãos, somada ao não reconhecimento dos mecanismos democráticos como meios para a realização de mudanças significativas na sua vida e na sociedade, contribuem para a consolidação de políticas conservadoras. Nesse contexto, um dos papéis dos governos, segundo Santos (1993), é possibilitar que os cidadãos utilizem os espaços públicos e as políticas públicas para (re)construírem valores de solidariedade e urbanidade, em um esforço coletivo.

Esse exercício não é linear, tampouco harmonioso, no qual o desafio está no consenso, no acordo, em reconhecer seus direitos e de outros. Assim, numa ótica pedagógica, por meio da participação o cidadão aprende a orientar suas reflexões sob uma perspectiva de coletividade. As instituições estatais também se aprimoram de tal

aprendizado à medida que a abertura a novas ideias e proposições pode contribuir para uma reinvenção institucional.

A democracia participativa surge, então, como possibilidade do regime democrático, da afirmação da democracia e da dimensão da coletividade. Indivíduos e instituições não são dissociados, integrando, portanto, uma rede complexa e dinâmica de interação, tensão, acordos, resultados, avaliações e disputas. Para Pateman (1992, p.60), a função principal da participação é “(...) educativa: educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto do aspecto psicológico quando no de aquisição de habilidades e procedimentos democráticos”.

A democracia participativa é um regime político que engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com os problemas coletivos e contribuiu para a formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de terem um interesse mais agudo pelos assuntos governamentais. (PATEMAN, 1992, apud PEREIRA, 2007, p. 75).

A renovação da democracia pode passar pela combinação entre as democracias representativa e participativa. Sobre esta questão, Santos e Avritzer (2003) apontam que, no seu entendimento, “existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade” (p. 75). Para os autores, a coexistência consiste na combinação entre a democracia representativa, em nível nacional, e a democracia participativa, em nível local. Já a complementaridade resulta de uma profunda articulação entre essas duas formas, em que o governo reconhece que a participação dos cidadãos, as formas de monitoramento de governos e políticas, fortalecem a democracia, podendo inclusive, “substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 76).

A interação entre as experiências de participação e as instituições representativas delineou novos contornos ao campo teórico inicial sobre participação. Diversos autores buscam analisar e avaliar a efetividade da participação brasileira e os impactos destas nas diversas instituições participativas e representativas no país (MENEZES, 2015).

A participação da sociedade civil, por si só, não garante o aprimoramento da democracia tampouco de mudança das estruturas de poder. Há que se qualificar a participação e lutar para romper com estruturas históricas e excludentes da desigualdade social e do clientelismo nas políticas públicas que impendem uma participação qualificada.

Ainda no contexto latino-americano, pode-se afirmar que a combinação entre democracia representativa e democracia participativa começou a ser experienciada em processos descentralizadores de gestão. Especificamente no Brasil, o federalismo e a descentralização são anunciados a partir da nova constituição promulgada após a retomada democrática, a Constituição Federal de 1988. O pacto fundador da Aliança Democrática, movimento de apoio à eleição (indireta) de Tancredo Neves para a presidência do país, apontava a necessidade de se fortalecer a federação e dar autonomia política e financeira aos Estados e Municípios. O pacto apontava ainda para a urgência da descentralização do processo decisório.

A federação brasileira, assim como a belga, é composta em três níveis: União, Estados e Municípios e, a Constituição Federal brasileira, ao estabelecer a comum competência entre esses três níveis, aponta para um federalismo de cooperação, objetivando a construção de relações mais harmônicas dentro da federação (XIMENES 2012).

Na década de 1980, o federalismo brasileiro e a descentralização, coroados pela Constituição Federal de 1988, possuíam um caráter bastante democrático. No caso das políticas da assistência social, por exemplo, ao garantir “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988, Art. 204, Inciso II), estabelece-se a participação social como eixo fundamental no controle e na gestão destas políticas públicas e ações do governo.

Sem descentralização há, pois, possibilidade de a vontade de uma população não ser respeitada, tendo em vista assuntos que são de foro eminentemente local serem decididos por eleitores de outras localidades. Tal aspecto se acentua se a heterogeneidade é uma característica do país (...). Por óbvio, quanto mais centralizadas as decisões, menor o caráter democrático delas (LIMA, 2007, p. 302)

O novo formato institucional, que favorece a participação, legitimado pela Constituição Federal, favoreceu fundamentalmente a implementação de uma gestão descentralizada e, também, participativa (ROCHA, 2012; TEIXEIRA, 2007). Tal caráter democrático e participativo é fundamental para que as políticas sociais sejam construídas de modo que os cidadãos possam participar dos “espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do (seu) planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos (TEIXEIRA, 2007, p. 01).

A crise do Estado de Bem-Estar Social, vivida pela Europa na década de 1980, acabou por influenciar a ideia de descentralização das políticas no Brasil. Se nesse

período a descentralização tinha caráter democrático, na próxima década, a descentralização tomava ares neoliberais, caracterizando-se pela desresponsabilização do estado, privatizações, redução de direitos previdenciários e trabalhistas, sob o discurso da necessidade da requalificação, eficiência e eficácia estatal (MARTINS, 2005).

Nos anos de 1990 o Brasil viveu o advento de alguns conselhos de acompanhamento e monitoramento de políticas públicas, principalmente nos setores da saúde, assistência social e, em menor proporção, na educação. Esses conselhos, em parte, simbolizavam a concretude das instâncias de participação tão reivindicadas no processo de redemocratização brasileiro.

Ainda nessa década, o discurso e as propostas de descentralização acabaram sendo influenciados pela lógica da eficiência do Estado (neoliberal), passando, assim, a administração pública a se utilizar do conceito de gestão estratégica, com vistas a garantir a qualidade do serviço público (CARVALHO, 2009).

Os modelos de gestão estratégica não atenderam às reivindicações por espaços de participação. As concepções utilitaristas e tecnocratas desses modelos de gestão não descentralizaram e, por conseguinte, não democratizaram as decisões. Segundo Tenório (1998, p. 14), tal modelo “é uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica, o que produz a substância do comportamento tecnocrático”. Essa perspectiva enxerga o Estado, as organizações e a sociedade como um sistema simples, passível de ser controlado pela técnica.

Sob essa perspectiva, a “descentralização” assume um perfil gerencialista<sup>19</sup>, resumindo-se num processo de desconcentração administrativa e de desresponsabilização e não numa descentralização de poder, pois continua marcado pela desigualdade financeira entre os entes federados. (DALLABRIDA, 2011).

Para Hanson (1997), a desconcentração não representa a transferência ou compartilhamento do poder central, mas caracteriza-se pela transmissão de tarefas e trabalho a outros. Tal apontamento sobre o tema vai ao encontro das questões trazidas por Pelletier (2001) na qual o autor reflete que a desconcentração é caracterizada fortemente pela descentralização de operações administrativas

Uma alternativa a esse modelo é a perspectiva da gestão social, que substitui a gestão tecnoburocrática, por uma gestão de maior participação, diálogo, em que o processo de decisão é exercido pelos diferentes atores envolvidos (TENÓRIO, 2011). Tal

---

<sup>19</sup> No terceiro capítulo desse trabalho aprofundaremos algumas reflexões sobre o gerencialismo no contexto da reforma do estado

concepção vai ao encontro, entre outros, das reivindicações de participação e descentralização solicitadas por parte da sociedade civil organizada.

A gestão social, apontada por Tenório (1998; 2011), aproxima-se da perspectiva representativa presente na constituição de conselhos de políticas públicas, colegiados e outras instâncias de participação. O autor considera esses espaços como “arranjos institucionais”<sup>20</sup>, os quais podem ser identificados como agências de desenvolvimento, colegiados territoriais, colegiados, comitês, redes de proteção, ou outras instâncias que promovam decisões voltadas para o bem comum, tendo por referência a participação de representantes nas tomadas de decisões e encaminhamentos.

Com bases em uma relação dialógica, a gestão social só existirá de fato se todos os participantes admitirem sua validade, tomando decisões por meio de uma discussão crítica e intersubjetiva. “A gestão social é uma gestão pública (vale a redundância) voltada para o interesse público, onde todos os envolvidos têm direito à fala” (MARTINS *et al.*, 2006, p. 128). Tais destaques vêm ao encontro da ideia de Gestão Democrática<sup>21</sup>, fortemente reivindicada no contexto educacional brasileiro, além de se aproximar da lógica de gestão/articulação intersetorial<sup>22</sup>.

Nessa perspectiva, a gestão social, poderia constituir-se em estratégia tanto da democracia representativa quanto da democracia participativa, uma vez que, entre outros, por meio da descentralização e da democratização dos espaços de participação, possibilita a construção de acordos e ações em favor do bem comum.

O federalismo, como sistema político, “não é condição suficiente para a democracia” (LIMA, 2007, p. 303). A participação é condição fundamental para que a perspectiva de federalismo e descentralização possam contribuir, de fato, para a constituição de estados democráticos. A construção de espaços de participação é fundamental como estratégia que busca a garantia de que os cidadãos possam, de forma mais efetiva, se envolver nas políticas públicas. Essa participação pode também ser dificultada por três problemas, como aponta Abers (2000), citado por Souza (2001, p. 6):

O primeiro é o ‘problema de implementação’, isto é, mesmo quando os governos buscam implementar mecanismos participativos voltados para integrar grupos menos poderosos no processo decisório, os mais poderosos têm força para impedir essa participação. O segundo é o ‘problema da desigualdade’: mesmo quando espaços são criados para que todos participem, as desigualdades socioeconômicas tendem a criar obstáculos à participação de certos grupos sociais. O terceiro é o ‘problema da cooptação’: mesmo que os

---

<sup>20</sup> Para Tenório (2011), arranjos institucionais são instâncias formalizadas, por meio do diálogo, entre diferentes atores em um dado contexto territorial.

<sup>21</sup> Trataremos da Gestão Democrática na segunda seção deste capítulo.

<sup>22</sup> Abordaremos a questão da gestão intersetorial no segundo capítulo deste estudo.

espaços de participação sejam genuinamente representativos, o desequilíbrio entre o governo e os participantes, no que se refere ao controle da informação e dos recursos, faz com que a participação seja manipulada pelos membros do governo.

No campo das políticas educacionais no Brasil, esses espaços de participação foram fortemente incentivados, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Não podemos, com isso, ignorar que anterior a esse período algumas experiências de participação já eram vivenciadas na educação brasileira.

Sendo assim, partindo dessas reflexões, na próxima seção abordaremos os espaços de participação e de representação no interior das experiências de participação (LÜCHMANN, 2007), constituídos no Brasil, destacando os conselhos, fóruns e comitês. Buscaremos também apontar as proximidades, diferenciações e especificidades dessas instâncias no contexto das políticas públicas no País.

## **1.2 Gestão Democrática e Controle Social: Conselhos, Fóruns e Comitês**

Nesta seção, apresentamos algumas reflexões que visam contribuir para a compreensão e análise dos comitês de educação integral. Não trataremos aqui, especificamente desses comitês, mas abordaremos, de modo geral, reflexões acerca da constituição dessas instâncias no contexto das políticas públicas brasileira, bem como procuraremos apontar as convergências e diferenças entre os comitês e outras instâncias de participação já constituídas e referenciadas em nosso país.

A educação no Brasil e suas políticas, como aponta Azevedo (2000, p. 17), “tem sido sempre condicionada pelos valores autoritários que presidem as relações sociais brasileiras e que se incrustam em nossa cultura desde os tempos coloniais”. A escravização de negros e indígenas contribuiu fortemente para a estruturação e sustentação de negação de direitos, da legitimação da propriedade privada (AZEVEDO, 2000) e de uma ideia de liberdade para poucos e estes, sempre os que detinham o poder econômico e cultural.

Esse histórico consolidou a “persistência de um padrão educacional excludente e seletivo” (AZEVEDO, 2000, p. 17), que se perpetuou pela educação no Brasil Império e República. Tal estrutura foi fortemente combatida por alguns setores sociais e grupos de

educadores, à exemplo do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova<sup>23</sup>, o qual tinha como principal bandeira a educação pública, gratuita e laica para todos.

A exclusão social e o direito a uma sociedade justa fazem parte dos debates atuais, que, segundo Boneti (2004, p. 213), “extrapolou as fronteiras da academia, envolvendo diversos segmentos sociais”. Castel (1997, p. 39) afirma que “a exclusão não é nem arbitrária nem acidental [...] ousa-se-ia dizer que ela é ‘justificada’, se entendemos que repousa sobre julgamentos e passa por procedimentos cuja legitimidade é atestada e reconhecida”.

Nesse cenário de reivindicações para a garantia de uma educação de qualidade para todos, a democratização da gestão escolar e o controle social se constituem como estratégias de fundamental importância para o atendimento a esse desafio. Para Mendonça (2000), a gestão democrática se apresenta como um dos fatores essenciais à qualidade do ensino, por possibilitar a mudança na estrutura centralizada do exercício do poder nas organizações educativas. Lima (2014, p. 1068) aponta que a gestão democrática é um “ideal político-educativo mais pleno de significado democrático”. Grácio (1986), ao refletir sobre o processo de redemocratização de Portugal, destaca que a democratização da gestão da escola teve papel fundamental no processo de democratização da política e, por conseguinte, do acesso de todos à educação. Aqui no Brasil, a democratização da escola e da sua gestão, pode se constituir como um exercício de consolidação da democracia e de constituição de uma cultura de participação, tão necessária em nosso país.

Cury (2002, p.173), em algumas análises sobre a gestão democrática no Brasil, aponta que ela “expressa um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento enquanto sociedade democrática”. Assim, a gestão democrática, além de possibilitar uma maior participação no processo de democratização “do governo e do funcionamento da escola” (LIMA, 2014, p. 1068), constitui-se, também, como um exercício pedagógico da democracia, uma vez que requer abertura de processos de participação, o qual, para Pateman (1992), possui um caráter educativo.

Para iniciar a apresentação e reflexão dos marcos regulatórios que determinam ou apontam a gestão democrática nas políticas educacionais brasileira, faz-se importante destacar que esta é apresentada já na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), ponto de partida histórico desse trabalho. Segundo Cury (2002, p. 166):

---

<sup>23</sup> No próximo capítulo aprofundaremos o debate acerca do Manifesto dos Pioneiros.

A ordem constitucional (democrática) que nasceu em 1988 consagrou princípios caros à democracia e à educação democrática. Ela é tanto um modo de se opor ao que até então vigia em termos de medo e de despotismo [se referindo ao período ditatorial], quanto uma nova maneira de se administrar a coisa pública.

Já no seu preâmbulo, a Constituição Federal de 1988 anuncia seu caráter democrático, ao apontar seu objetivo de “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais” (BRASIL, 1988), primando pela construção de uma sociedade sem preconceitos, plural e fraterna. Como aponta Haberle (2001), citado por Alves Junior (2008, p.01), o preâmbulo se constitui como uma “profissão de fé de uma verdadeira religião civil da comunidade política”, e, como tal, expressa a intencionalidade normativo-constitucional, no caso brasileiro, de consolidação democrática no país.

Em seu primeiro artigo, a Carta Constitucional determina que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, Art. 1º, Parágrafo único), deixando claro nas suas primeiras linhas que o poder do povo pode ser exercido por representação ou participação direta. Ao longo de toda a Constituição Federal os ideais de igualdade e participação dos cidadãos são declarados oficialmente.

A educação é declarada como direito social dos cidadãos, já no Art. 6º (BRASIL, 1988). O Capítulo III, mais especificamente na Seção I, trata da organização da educação em dez artigos<sup>24</sup>. Logo no Art. 205 é reafirmado o dever do Estado e da família para com a educação, trazendo como novidade a corresponsabilização da sociedade, na perspectiva da colaboração.

O Art. 206, que trata especificamente dos princípios da educação brasileira, em seu inciso VI anuncia a gestão democrática do ensino público<sup>25</sup> como um dos pilares sobre os quais a educação brasileira deve se desenvolver (BRASIL, 1988). É fundamental destacar a importância de a gestão democrática constar como um dos princípios da educação pública brasileira, pois “O termo princípio é empregado para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito” (ADRIÃO, CAMARGO, 2001, p. 72).

---

<sup>24</sup> Do artigo 205 ao 214.

<sup>25</sup> “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI. gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, Art. 206, Inciso VI).

A gestão democrática, nas palavras de Cury (2007, p. 494), é “voltada para o processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, [...] expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática”.

A Constituição aponta que a gestão democrática na educação será regulamentada “na forma da lei”. Sobre esse processo de regulamentação existem disputas e tensões como apontado por Oliveira (1997, p. 95):

O processo de regulamentação do art. 206 da Constituição Federal vem se transformando numa arena onde diferentes projetos disputam sua mais adequada interpretação. Por isso, a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para sua efetivação. A leitura que se faz dos termos gestão e democracia e, ainda mais, da combinação de ambos, varia conforme os projetos em disputa.

Tais disputas não são exclusividade do campo prático, ou seja, do exercício da gestão democrática nas instituições escolares. Nas palavras de Lima *et al* (2012, p. 52), o esvaziamento dos movimentos sociais e populares nos anos de 1990 promoveu, na gestão democrática, uma “conservação do espírito autocrático, metamorfoseado de democrático”. De tal modo, podemos inferir que em alguns momentos o termo gestão democrática assume uma confluência perversa (DAGNINO, 2006), na qual, valendo-se do mesmo ritual discursivo são assumidas práticas e posturas contraditórias, ou seja, ainda que se diga democrática, de fato, a gestão apresenta-se conservadora e exclusividade de poucos.

A Ldben nº 9.394/1996, também conhecida como Lei Darcy Ribeiro, reitera o dispositivo constitucional da gestão democrática. O próprio processo de aprovação dessa lei foi terreno de grandes disputas ideológicas e políticas. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)<sup>26</sup> apoiava o projeto de lei apresentado pelo senador Cid Saboia, julgando que este defendia um projeto de “escola pública, democrática, gratuita e de qualidade” (SILVA; PERONI, 2013, p. 248). O mesmo Fórum apontava que o projeto do senador Darcy Ribeiro, posteriormente sancionado na forma da atual Ldben nº 9.394/96, desconsiderava o processo participativo, bem como descaracterizava o projeto encaminhado pelo senador Saboia.

Silva e Peroni (2013) destacam que a Ldben, nos artigos 12, 13 e 14, traz dimensões fundamentais para o processo de democratização da gestão escolar, ao

---

<sup>26</sup> A origem do FNDEP, segundo Batista (2002) localiza-se a partir das Conferências Brasileiras de Educação que, no processo de redemocratização do país, acabou por reunir diversos educadores brasileiros em defesa da democracia a ser restituída.

determinar a participação. No que tange a algumas lacunas da Ldben, Garcia (2000, p. 123) aponta que “a nova LDB depois de um processo legislativo atropelado, entrou em vigor com todos os buracos que devem ser preenchidos por regulamentações *ad hoc*, ou seja, do Conselho Nacional e dos Conselhos Estaduais de Educação”. Nesse ponto, o autor considera que, na ausência de legislações decorrentes, os educadores assumem a postura de “regulamentar aquilo que a lei não foi capaz (ou não desejou) normatizar” (GARCIA, 2000, p. 123), apontando, conseqüentemente, a grande importância da participação nos processos que envolvem a gestão escolar, como também na elaboração de políticas públicas.

A própria Ldben, em atenção à Constituição de 1988<sup>27</sup>, incumbe à União a tarefa de encaminhar ao Congresso Nacional, um Plano Nacional de Educação (PNE), composto por diretrizes e metas para a próxima década (BRASIL, 1996, Art. 87, §1º). Assim, em 9 de janeiro de 2001, foi aprovado o PNE - 2001-2010 por meio da Lei nº 10.172/2001, o qual recebeu várias críticas, sobretudo no que diz respeito ao pacto federativo e à descentralização da gestão.

A ANPEd teceu, também, críticas à proposta de PNE por considerar que, em nome do princípio federativo e da descentralização, a maioria das metas estava sob a responsabilidade dos estados e municípios, omitindo-se o papel da União, além de não contemplar o conceito de Sistema Nacional de Educação, reivindicado pela área (AGUIAR, 2010, p. 711).

Cury (2002) sinaliza três destaques que concernem à gestão democrática no referido PNE 2001-2010: (1) a gestão dos recursos financeiros, apresentando como fundamentais os princípios da eficiência, transparência e modernidade; (2) o pacto federativo, que versa sobre a necessidade de se constituir, de fato, um acordo fundamentado em um regime de colaboração equitativo, e; (3) os conselhos de educação “revestidos de competência técnica e representatividade” (p. 170). O autor aponta também que o processo de escolha da direção escolar se constitui como uma das estratégias associadas à consolidação da gestão democrática. Cabe evidenciar aqui que a escolha dos dirigentes escolares pela comunidade, por si só, não é garantia de uma gestão democrática (PARO, 2006).

Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade

---

<sup>27</sup> O texto original da CF/88, em seu artigo 214, já determinava o estabelecimento de um Plano Nacional de Educação, de caráter plurianual, o qual, a partir da redação da emenda constitucional nº 59/2009, passou a ter duração decenal (BRASIL, 1988).

dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e **formas de escolha da direção escolar** que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. (BRASIL, 2001, p. 125, Grifos meus)

Mendonça (2000), ao elencar cinco categorias<sup>28</sup> distintas fundamentais à gestão democrática, observa que a “eleição de dirigentes escolares pela comunidade escolar é o processo que melhor materializa a luta contra o autoritarismo na administração da educação” (MENDONÇA, 2000 apud PASSADOR; SALVETTI, 2013, p. 482).

Paro (2015), ao refletir sobre o processo de eleição dos dirigentes escolares, sinaliza que ele é o que possui maior convergência com as práticas democráticas, por possibilitar a participação da comunidade escolar na escolha daquele que irá realizar, sob o pilar da participação, a gestão da escola. O autor aponta ainda que tal escolha, por si só, não garante que a gestão da escola seja, de fato, democrática, embora se constitua como um fator que contribui para o processo de democratização da escola e de sua gestão.

O PNE 2001-2010 também foi acusado, como destaca Gomes (2015, p. 145), “de ser demasiadamente amplo e ter objetivos muito genéricos, sem indicadores claros de cumprimento, em que muitas vezes diretrizes se revestiam de metas”. Próximo ao prazo final da vigência do Plano, iniciaram-se movimentos de mobilização para a construção de um novo PNE que pudesse “efetivamente nortear as políticas educacionais” (BRITO, 2015, p. 22).

As críticas ao PNE 2001-2010 contribuíram para a construção do PNE 2014-2024, o qual foi instituído por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014). Cabe aqui destacar a grande tensão, prática, entre a complementariedade da democracia participativa e representativa, conforme já destacado anteriormente nesse trabalho. A base para a discussão acerca do PNE 2014-2024 foi a Conferência Nacional de Educação (CONAE), no ano de 2010, cujo tema central foi “Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de ação”. Entretanto, há um certo descompasso entre o texto se que se produziu a partir desta conferência e o que foi aprovado e sancionado por meio dos representantes do povo nos poderes legislativo e executivo.

---

<sup>28</sup> As cinco categorias destacadas são: 1. a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar; 2. a forma como é conduzida o provimento do cargo de diretor, por parte de cada sistema educacional; 3. a implementação e funcionamento dos colegiados; 4. a autonomia financeira, administrativa e descentralização pedagógica, e, ainda, 5. a autonomia escolar (MENDONÇA 2000 apud PASSADOR; SALVETTI, 2013).

Souza e Gouveia (2010) apontam para a diversidade associada à composição desta conferência, a qual contou com a participação de representantes do governo federal, da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais e de segmentos do mercado da educação. Porém, cabe aqui destacar que, para se constituir lei, o projeto de lei que tratava do PNE 2014-2024, PL nº 8.035/2010 (BRASIL, 2010), precisou ser aprovado em ambas as Casas do Congresso Nacional, lugar onde passou por diversas alterações, assim como ocorreu com o PNE 2001-2010 (OLIVEIRA *et al.*, 2011), evidenciando uma possível contradição entre o que se busca construir através de processos participativos e o que se legitima e regulamenta por meio da participação.

Destacada tal contradição apontamos que já no seu segundo artigo, o PNE (2014-2024) aponta a gestão democrática como uma de suas diretrizes - “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (BRASIL, 2014, Art. 2º, Inciso VI). Além disso, a gestão democrática foi discutida no contexto da meta 19 do PNE 2014-2024:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014, Meta 19).

A referida meta contempla oito estratégias que visam consolidar a gestão democrática nas políticas educacionais brasileiras. Tais estratégias versam sobre pontos fundamentais para o fortalecimento da gestão democrática, como: legislação para a gestão democrática (19.1); formação de conselheiros do FUNDEB (19.2); incentivo à criação de Fóruns Permanentes de Educação nos entes federados (19.3); estímulo à constituição e fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais (19.4), de conselhos escolares e conselhos municipais de educação (19.5); incentivo à participação da comunidade escolar na formulação dos documentos norteadores e reguladores das escolas (19.6); favorecimento da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nas escolas (19.7); e o desenvolvimento de programas de formação de diretores e gestores escolares (19.8), entre outras especificações presentes nas estratégias da meta 19 (BRASIL, 2014b).

Sobre a referida meta, Peroni e Flores (2014, p. 186) refletem:

Na Meta 19 do novo PNE, a proposta de gestão democrática aparece, dando lugar, em nosso entendimento, a um modelo de gestão gerencial, que aponta de forma genérica a participação da comunidade escolar, ao mesmo tempo em que apresenta princípios gerenciais como critérios técnicos de mérito e desempenho.

Carvalho (2015), a exemplo das autoras anteriormente mencionadas, aponta que se pode inferir que tal meta se sustenta em um modelo gerencialista de administração, sob os pilares da meritocracia, em detrimento da participação de fato. A presença no PNE 2014-2024 de expressões como “critérios técnicos de mérito e desempenho” (BRASIL, 2014, Meta 19 e Diretriz 19.1), “aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão” (BRASIL, 2014, Diretriz 19.8), nos levam a problematizar se, de fato, a preocupação é com a qualidade da educação ou se esse plano foi construído com suas bases alicerçadas prioritariamente na meritocracia<sup>29</sup>, tão fortemente presente em nossa cultura.

A meta 19.1, de acordo com o autor acima citado, remete a um ponto crucial para a educação no Brasil, o repasse de transferências voluntárias da União para as instâncias subnacionais. Nota-se que essa questão não foi detalhada nessa estratégia, cabendo à meta 20 tratar do financiamento da educação, embora possa se constituir “como um **estímulo** para que os entes federados providenciem suas respectivas legislações, **respeitando a legislação nacional**, vinculadas aos critérios de meritocracia e participação comunitária” (CARVALHO, 2015, p. 48, Grifos do autor). A estratégia 19.2, vai ao encontro da que a antecede ao apontar para a necessidade de serem garantidos recursos financeiros para o fortalecimento dos processos formativos vinculados aos conselhos de acompanhamento de políticas públicas.

No viés da busca pela garantia de processos participativos e representativos, podemos aqui retomar “a representação no interior da participação” (LÜCHMANN, 2007, p.139), presente nas estratégias 19.3, 19.4, 19.5, as quais apontam para a necessidade de constituição e fortalecimento de espaços de representação, acompanhamento e controle social, por meio de fóruns e conselhos. Sobre esta última instância, Santos e Nascimento (2014, p. 4) observam que “É importante sinalizar que esse Conselho [Escolar] deve reunir representantes de todos os segmentos da escola, de forma que todos sejam representados”.

Na estratégia 19.6 observamos a necessidade do envolvimento de toda a comunidade escolar, aqui entendida como os profissionais da escola, estudantes e seus familiares, no sentido de participar na formulação de projetos e propostas curriculares,

---

<sup>29</sup> Tratamos aqui a ideia de meritocracia presente em Freitas (2012), que a aponta como estrutura da base da política liberal e que responsabiliza o sujeito e seu esforço pessoal na conquista de resultados, desconsiderando as desigualdades estruturantes na sociedade.

bem como em planos de gestão e regimentos. As duas últimas estratégias, 19.7 e 19.8 apontam para a autonomia da escola e para a necessidade de se desenvolver estratégias formativas para os gestores escolares, respectivamente. Esse é um terreno que demanda grande atenção, pois ao mesmo tempo em que pode sinalizar para uma autonomia da escola, por exemplo, pode favorecer a lógica da educação como mercadoria, na qual grandes grupos empresariais vendem “soluções” formativas para este público.

Tal reflexão nos aponta para a necessidade de desenvolvermos um olhar mais apurado sobre a questão da gestão democrática, entendida como uma prática que possibilita a efetiva participação da comunidade escolar (MARQUES, 2011), devendo também oportunizar a formação dos gestores e criar condições para que estes exerçam, com eficácia, seu papel. A preocupação com a garantia de profissionais qualificados para o exercício da gestão escolar não pode se sobrepor à garantia de processos democráticos. Assim, podemos inferir que um perfil profissional qualificado somado à garantia dos processos participativos podem contribuir para a consolidação de uma gestão democrática, que se faça a partir da participação e da capacidade de gestão, com foco na garantia da qualidade em educação para todos.

Como apontado ao longo do texto, a gestão democrática se estabelece a partir dos processos de participação que se localizam para além da escolha dos dirigentes escolares. Uma gestão que se faz, de fato, com participação, se constitui como uma estratégia para a construção de uma escola inclusiva e democrática, diferentemente daquela que herdamos, e que, não raras as vezes, se sustenta sob pilares excludentes. Para compreendermos melhor as instâncias que possibilitam a consolidação de uma gestão democrática, é fundamental reiterarmos o movimento cíclico desse processo, observando que as experiências do passado dão significado ao presente e constroem o futuro. Para tal, com o objetivo de contribuir para o melhor entendimento deste trabalho, apresentaremos algumas reflexões acerca dos espaços de acompanhamento e controle social.

### **1.2.1. Acompanhamento e Controle Social**

Com o objetivo de subsidiar as reflexões acerca dos comitês territoriais de educação integral, objeto desta pesquisa, faz-se necessário apresentar algumas ideias acerca do controle social.

A descentralização, presente na Constituição Federal de 1988, além de se caracterizar pela “divisão de responsabilidades na execução, planejamento e

financiamento das políticas sociais entre os três entes federados” (CALVI, 2008, p.10), também impulsionou a constituição de espaços e instâncias de controle social, promovendo uma relação mais próxima, democrática e participativa entre Estado e sociedade. De tal modo, a participação social se constitui como um direito, cabendo ao Estado a constituição de espaços de participação sob a égide do exercício do controle social (ALVES; ALMEIDA, 2013).

Ao tratarmos o controle social, não estamos nos referindo, como aponta Calvi (2008), ao controle do capital que é exercido pelo Estado, mas ao controle “[...] entendido como a possibilidade de a sociedade civil organizada participar da formulação e fiscalização das políticas sociais, como acompanhar e fiscalizar as ações do Estado brasileiro em seus três níveis federados” (CALVI, 2008, p. 288).

O controle social caracteriza-se pela “participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública (ALVES; ALMEIDA, 2013, p. 145). Segundo Bravo (2009), o princípio da participação popular asseverado pela Constituição Federal de 1988 – em especial nos artigos 198<sup>30</sup>, 204<sup>31</sup> e 206<sup>32</sup> – aponta para a necessidade da participação e controle social das de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação nos três níveis de governo como estratégia de construção da democracia participativa.

Vale observar que os conselhos não são as únicas instâncias que buscam garantir a participação e o controle social. Ao longo do processo histórico foram sendo constituídos outros espaços com tal perfil, que buscaremos apresentar ao longo do texto. Não queremos, e nem é nosso objetivo, determinar um significado único para cada instância, pois poderíamos cair em uma armadilha de não considerar a dinamicidade teórico-prática desses conceitos. Para citar Alvarez (2004, p. 168):

Com frequência conceitos originalmente elaborados no interior de uma tradição teórica são depois apropriados por outras tradições e reconfigurados de tal modo que o significado original se perde e novas e inesperadas questões surgem sob a mesma denominação [...] Diante deste quadro complexo, qualquer tentativa de encontrar o significado unívoco e original de conceitos e noções está previamente condenada ao fracasso ou ao exercício acadêmico estéril.

---

<sup>30</sup> No artigo 198 a participação da comunidade é determinada como diretriz da organização do Sistema Único de Saúde (SUS).

<sup>31</sup> A participação da população é determinada neste artigo, por meio de organizações representativas que atuarão tanto na formulação quanto no controle das políticas públicas da Assistência Social em todos os níveis.

<sup>32</sup> A gestão democrática, neste artigo, é apontada como um dos princípios nos quais a educação pública deve se constituir.

De acordo com Silva (2004, p. 98), na obra “Vocabulário Jurídico”, a definição de conselhos é “segundo sua origem latina de *consilium*, designa a assembleia, em que se toma deliberação, a respeito de certos assuntos, submetidos à sua apreciação, expressando a própria deliberação ou parecer”.

Os conselhos se constituem como instâncias de participação da sociedade civil, cuja (nova) relação com o Estado está alicerçada em uma lógica de corresponsabilização, monitoramento, gestão e avaliação de políticas públicas (CARNEIRO, 2002). Os conselhos se constituem como “espaço da crítica argumentativa e deliberativa e da democratização da autoridade e do poder político, distinguindo-se tanto do Estado quanto do mercado, capaz de preservar uma autonomia própria” (HABERMAS, 1984 *apud* CARNEIRO, 2002, p. 279).

Como instâncias de participação política, os conselhos são, para Cury (2000, p. 45), “elos entre Estado e sociedade”. Teixeira (2004, p. 692) aponta tais espaços como “órgãos coletivos de tomada de decisões, agrupamentos de pessoas que deliberam sobre algum negócio”. Segundo Arendt (1973), os conselhos se constituem não apenas como uma forma de governo, mas são a única, e possível, forma de governo horizontal, sustentada pelos pilares da participação e da cidadania.

O debate sobre os conselhos, como instâncias de participação e instrumento democrático, de acordo com Gohn (2006, p. 6), é pauta de agenda tanto para liberais quanto para esquerdistas: “A diferença é que eles são pensados, pelos liberais, como instrumentos ou mecanismos de colaboração, e, pela esquerda, como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder”. Nesse sentido, cabe atenção ao uso discursivo e prático da ideia de conselhos por essas duas correntes. Valendo-nos do conceito de “Confluência Perversa” (DAGNINO, 2006) podemos observar que, ainda que se fale em conselhos, estes possuem concepções diferentes em relação a seus objetivos.

Ainda de acordo com Gohn (2006, p. 6), os conselhos populares, no Brasil, têm sua origem em setores de esquerda e na oposição à ditadura militar, com papéis de organização de luta e, posteriormente “como organismos da Administração Municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução”.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a participação social, vem sendo evocada e compreendida como estratégia de busca por garantia de direitos sociais, por meio da presença de diversos atores na formulação, gestão e controle das políticas

públicas. Tal participação possibilita uma mudança de compreensão das relações Estado – sociedade, rompendo a ideia presente durante o governo militar de que “a população era controlada pelo Estado autoritário que planejava, organizava, efetivava e fiscalizava seu (próprio) desempenho” (POMPEU, 2008, p. 32).

Como sabemos, a Constituição Federal (CF) de 1988 deu origem aos conselhos setoriais das políticas sociais. Ao fazer isso, a Carta Constitucional estabeleceu o desenho de uma nova institucionalidade envolvendo distintos sujeitos sociopolíticos e culturais nos âmbitos estatal e societal. Os conselhos gestores setoriais são uma das principais inovações democráticas no campo das políticas públicas, ao normatizarem a possibilidade de espaços de interlocução permanente entre a sociedade políticas e a sociedade civil organizada. (GOHN, 2008, p. 97)

Podemos inferir que os conselhos estão alicerçados no modelo da democracia participativa, uma vez que são espaços de ampliação da participação cidadã, ainda que constituídos por representantes de diferentes segmentos. Segundo Lüchmann (2007, p. 139), “assentados na ideia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas” nos quais os espaços de participação e deliberação são ampliados. A própria ideia de participação, como já abordado na seção anterior, citando Pateman (1992), é educativa e possibilita a promoção e construção de uma cultura participativa e de desenvolvimento da cidadania.

Conforme destacado, no que tange às políticas educacionais, a Constituição Federal de 1988 determina a gestão democrática na Educação, como um dos princípios norteadores do ensino (BRASIL, 1988, Art. 206, Inciso VI). Posteriormente, por meio da Ldben nº 9394/96, a gestão democrática foi reiterada como princípio da educação brasileira, destacando a participação dos profissionais da educação nos processos de elaboração do projeto pedagógico das instituições escolares e a constituição de conselhos escolares ou equivalentes que possibilitassem o envolvimento da comunidade escolar

A experiência democrática, tão almejada pelos diversos segmentos sociais, foi institucionalizada no âmbito da educação por meio de algumas instâncias de participação que objetivam oportunizar um acompanhamento responsável e propositivo, sobre os pilares dos princípios éticos do processo educacional nas escolas. Cortes e Gugliano (2010, p. 49) apontam que os fóruns e os conselhos são instâncias que podem favorecer a construção de novas formas de “exercício coletivo do poder político”. Apontam ainda que os fóruns poderiam contribuir com a constituição de outra democracia, em sentido contrário às formas tradicionais de democracia representativa, que limitava a participação dos cidadãos apenas ao processo de escolha dos seus representantes. Nesse sentido, os

fóruns se constituem como mais uma instância de aproximação entre os cidadãos e aqueles que os representam no exercício do poder executivo e legislativo.

Avritzer (2000) cita os conselhos e o orçamento participativo para exemplificar experiências de auto-organização da sociedade civil que podem se articular na constituição de uma experiência radical de democracia deliberativa, na qual os conselhos se constituem como experiências de deliberação, o que reitera a (re)significação de conceitos de controle social, como apontado por Alvarez (2004).

Schmitter (1974), ao apresentar uma crítica em relação ao corporativismo do Estado, tece uma provocação no sentido de refletir sobre o seu papel na constituição dos espaços de participação, em especial os fóruns. Segundo o autor, observa-se um corporativismo estatal, no qual o Estado permitiria e potencializaria a formação de um conjunto de espaços de representação dos interesses sociais, os quais são ocupados por organizações, criadas ou licenciadas pelo próprio Estado, de modo que este acaba tendo o monopólio da representação. A reflexão proposta pelo autor é anterior ao processo de redemocratização do país. Entretanto, podemos observar que as questões apontadas no ano de 1974 são também abordadas, no contexto atual, por autores brasileiros em análises do processo de constituição dos espaços de acompanhamento e controle social.

Para Cortes e Gugliano (2010), o estado exerce uma vigilância e controle em relação à escolha dos membros de tais instâncias, operando ainda sobre as pautas a serem postas para a discussão.

Nesse arranjo, os dirigentes estatais manteriam certo controle sobre a seleção de lideranças e demandas a serem colocadas nas agendas de discussão das instâncias corporativistas. Ao mesmo tempo, as lideranças reforçariam sua posição de autoridade frente aos membros de suas organizações, em função do prestígio gerado pelo atendimento das suas demandas. (CORTES, GUGLIANO, 2010, p. 51)

Outra instância que integra os espaços de participação e controle social são os comitês de políticas públicas. Tenório (2011, p.79, Grifo meu), ao conceituar a gestão social<sup>33</sup>, aponta os espaços de participação e controle social como “arranjos institucionais colegiados [...] [que] podem ser identificados por meio de arranjos produtivos locais, agências de desenvolvimento, colegiados territoriais, **comitês**, polos de desenvolvimento (...)”.

De acordo com Silva (2004, p. 90), comitê:

---

<sup>33</sup> De acordo com o autor, a gestão social “contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 1998, p. 15).

Deriva do inglês *committee*, de *to commit*, confiar, é empregado na técnica associativa, ou mesmo do Direito Administrativo, para indicar certas comissões (na acepção de órgãos de direção), a que se cometem atribuições de desempenho de missões, que podem ser temporárias ou efetivas. O comitê, assim, tem sentido de diretoria e de comissão diretora. E a ela se atribui autoridade de poder executivo nas associações ou nas instituições em que é constituído.

Na literatura e produções acadêmicas brasileiras, existem poucas discussões conceituais sobre os comitês. Abers e Jorge (2005, p.2), ao tratarem da questão da descentralização da gestão hídrica no país, sinalizam a constituição de comitês como estratégia de “descentralização integrada e participativa”, com representantes de poder público, da sociedade civil e dos usuários, constituindo-se como espaço de deliberação. Ao tratar sobre os comitês das bacias hidrográficas, os autores evidenciam que:

A criação dos comitês parece ocorrer de acordo com múltiplas lógicas: em alguns casos, por bacias específicas serem identificadas como “prioridade” por parte do poder público; em outros casos, porque atores locais se organizaram; em alguns estados, como parte de um programa de implantação de comitês em todo o território, e assim por diante. (ABERS; JORGE, 2005, p.6)

Tais apontamentos podem nos indicar que os comitês, como instâncias de participação e controle social, ainda carecem de maior conceituação. Talvez isso se dê pela pluralidade de estratégias que dão origem à sua constituição. No caso específico do comitê mencionado, este teria também a função de ser responsável pela “determinação dos preços e da aplicação dos recursos da cobrança pelo uso da água” (ABERS; JORGE, 2005, p. 2).

Buscando exemplificar a diversificação de estratégias e objetivos voltados para a constituição dos comitês podemos citar também os Comitês Gestores de Bairro<sup>34</sup>, foco de estudo de dissertação de mestrado apresentado na Fundação Getúlio Vargas, na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 2006. Tais instâncias foram instituídas pelo governo estadual do Rio de Janeiro com o objetivo de possibilitar e fortalecer os processos participativos de moradores da Baixada Fluminense, região assolada pela exclusão econômica, social e política (MAIA, 2006).

Os Comitês Gestores teriam como objetivos principais acompanhar as políticas públicas, propor sugestões de atuação e estabelecer canais sistemáticos de comunicação com os poderes públicos. Esses Comitês seriam encarregados ainda de apontar as principais necessidades da região nas áreas de educação, saúde, lazer e urbanização, bem como de acompanhar todas as obras realizadas pelo programa, possuindo a importante função de fiscalizá-las, cobrando o que não tivesse sido realizado e absorvendo as informações com os gestores de forma a manter a comunidade sempre informada (MAIA, 2006, p. 68-69).

---

<sup>34</sup> Estes comitês faziam parte do Programa Nova Baixada, que objetiva a melhoria das condições de vida da população das cidades de Nova Iguaçu, Belford Roxo, Duque de Caxias e São Joao do Meriti, com ações de revitalização urbana, educação ambiental e trabalho e renda (MAIA, 2006).

De tal modo, como base nas diferentes estratégias de constituição dos comitês e utilizando das conceituações existentes, podemos inferir que os comitês se constituem como instâncias de controle social, como apontado por Tenório (2011) e, ainda, com características de órgão executor, como apontado por Silva (2004).

Outra contribuição importante sobre o estudo dos Comitês Gestores de Bairro (MAIA, 2006) é que para sua constituição foi realizado um mapeamento de todas as organizações sociais existentes no bairro ou região, objetivando integrá-las à constituição deste espaço.

Ao refletirmos sobre os conselhos, fóruns, comitês ou outras instâncias de participação e controle social, seja nas políticas educacionais ou em outras políticas sociais, é fundamental observar que tais espaços são compostos por divergências de interesses, que disputam lugares e poder. De acordo com Mészáros (2011), ao surgirem os desafios e problemas nesses espaços, é comum um discurso de que tais instâncias não funcionam corretamente, que a participação não é efetiva. É fundamental compreender que tais redes são complexas e os acordos estão em constante negociação e disputa.

Essas são algumas das tensões e desafios associados à constituição desses espaços de participação, os quais podem contribuir para ações e decisões mais horizontalizadas. Entretanto, esbarra no desafio histórico do populismo brasileiro e de suas ações, como apontado por Chauí (2004, p.20):

Vivemos numa sociedade verticalizada e hierarquizada (embora não percebamos) na qual as relações sociais são sempre realizadas ou sob a forma da cumplicidade (quando os sujeitos sociais se reconhecem como iguais), ou sob a forma de mando e da obediência entre um superior e um inferior (quando os sujeitos sociais são percebidos como diferentes, a diferença não sendo vista como assimetria, mas como desigualdade). [...] A forma autoritária da relação é mascarada por aquilo mesmo que a realiza e a conserva: as relações de favor, tutela e clientela.

Buscando romper com essa lógica patrimonialista - que não se constitui apenas como marca histórica das políticas brasileiras, mas como desafio a ser rompido cotidianamente com vistas à garantia de direitos, justiça e equidade -, surge a necessidade da constituição de espaços públicos nos quais as diferenças, vistas como assimetrias, para citar Chauí (2004), possam buscar romper com a desigualdade, por meio da articulação e debate de argumentos “nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode ser construir em uma moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam” (TELLES, 1999, p. 92).

Sobre a participação da sociedade nessas instâncias, Olson (1999) observa que o interesse comum se constitui naquilo que aproxima pessoas em torno de determinadas questões e pautas. O autor apresenta, ainda, que é fundamental a existência de um interesse individual (pessoal) submerso nessa busca coletiva, o qual justifica a participação de um sujeito nesse espaço de controle social.

Mesmo ciente de sua incompletude e provisoriedade, para melhor execução e compreensão do trabalho de pesquisa, faz-se necessário conceituar, as três instâncias de participação e controle social apresentadas: conselhos, fóruns e comitês. É importante reiterar que estamos cientes das limitações sobre a conceituação dessas instâncias, como apontado por Alvarez (2004). Faz-se necessário destacar também que a ausência de referencial teórico acerca dos comitês prejudicou sua abordagem conceitual. Compreendemos também, por meio dos estudos, que as definições e conceitos acerca dessas instâncias se misturam e imbricam, tornando seu delineamento uma tarefa de difícil realização.

Nesse sentido, o Quadro 2 apresenta as estratégias de regulamentação desses espaços e o perfil da participação associado a cada uma dessas instâncias. Evidenciamos, *a priori*, que entendemos por regulamentação o “Ato de redigir e publicar o regulamento ou conjunto de normas por que uma associação ou instituição tem de se reger [...]. Regulamento, regras, normas” (Dicionário Michaelis *on line*, 2015, [s/p]) e por composição, quais os atores sociais integram tais espaços.

**Quadro 2 – Conselhos, Fóruns e Comitês: origem e composição**

<b>Instância</b>	<b>Objetivos/Atribuições</b>	<b>Regulamentação</b>	<b>Composição</b>
<b>Comitês</b>	Constituídos por demandas locais, por necessidade de acompanhar e propor sugestões de atuação com vistas a alcançar objetivos em torno de uma política específica dentro de uma política maior, estabelecendo canais sistemáticos de comunicação entre a sociedade e o poder público.	Regulamentados a partir de dispositivos normativos, considerando as necessidades específicas pelos quais se constituem e também as normatizações já existentes a respeito da política pública em questão.	Definida no regimento interno, composto por gestores públicos e técnicos das políticas afetas, representantes da sociedade civil e universidades.
<b>Fóruns</b>	Constituídos como espaço de discussão e acompanhamento de políticas públicas, gerais e ou específicas, objetivando	Regulamentados por um conjunto de regras com base legal na Constituição Federal e suas	Representantes de gestores públicos, movimentos sociais, sociedade civil, ONG's, setores privados, geralmente

	o estreitamento da relação estado e sociedade civil.	emendas e demais leis federais.	eleitos por seus pares ou indicados pela instituição/entidade que representam.
<b>Conselhos</b>	Constituídos como instâncias que objetivam estreitar a relação entre a sociedade civil e o estado, na perspectiva do acompanhamento e do controle das políticas públicas setoriais, envolvendo, inclusive, a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros destinados às políticas públicas concernentes às ações dos referidos conselhos.	“Criados por um conjunto de regras legais – tais como a Constituição, emendas constitucionais e leis federais – e atos administrativos – ministeriais ou dos conselhos federais” (CORTES; GUGLIANO, 2010, p. 66)	“A participação é definida e regida por regras legais, geralmente composto por grupos sociais que possuem grande interesse na política pública na qual o conselho está inserido.” (CORTES; GUGLIANO, 2010) A composição dos conselhos deve ser plural e paritária entre estado e sociedade civil.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Cortes e Gugliano (2010), Abers e Jorge (2005), Brasil (2015b); Batista (2002), Maia (2006) e Silva (2004).

Com base nas reflexões apresentadas no Quadro 2 e, ainda, cientes do caráter temporal de tais definições, faz necessário destacar ainda que existem sinergias entre tais instâncias no que tange a aproximação da sociedade com o estado, aqui chamada de participação social, por considerar não apenas uma aproximação física, mas um encontro que, democratizando as relações, possibilita a construção de uma sociedade menos desigual.

Se, por um lado, existem convergências entre os papéis dessas instituições pode-se observar, com base nas definições apresentadas no Quadro 2, que os Comitês, objeto de estudo dessa pesquisa, se constituem como uma instância que, com foco em uma política específica, objetivam cumprir um papel executivo e de articulação entre diversos setores de políticas afins.

Os conceitos discutidos e apresentados ao longo deste capítulo são de fundamental importância para a execução da pesquisa e sua compreensão. No próximo capítulo discutiremos questões pertinentes à Educação Integral e ao Tempo Integral, para, posteriormente, adentrarmos ao campo da pesquisa: os Comitês Territoriais de Educação Integral.

## **2. EDUCAÇÃO INTEGRAL E TEMPO INTEGRAL: DA NORMATIZAÇÃO AO CARÁTER PEDAGÓGICO DA GESTÃO**

Para a compreensão do objeto de análise desta pesquisa, os Comitês Territoriais de Educação Integral, faz-se necessário destacar as normatizações que dão sustentação ao Tempo Integral e/ou à Educação Integral em nosso país, uma vez que os referidos comitês se constituíram no contexto do Programa Mais Educação. Por opção metodológica realizaremos uma análise destes dados a partir da Constituição Federal de 1988, ponto de partida legal, percorrendo os caminhos das legislações posteriores à Carta Cidadã como, o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, o Plano Nacional de Educação de 2001, o Programa Mais Educação de 2007 e o Plano Nacional de Educação de 2014.

Entendemos que esses marcos regulatórios ao mesmo tempo em que orientam as políticas públicas são frutos de tensões, disputas, acordos e influências. No tocante à política pública, Rua (1998, p. 5) aponta que “a dimensão pública é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter imperativo”. Nessa perspectiva, os marcos regulatórios desempenham um papel fundamental ao determinar as diretrizes para a implementação dessas políticas e para a garantia dos direitos por elas expressos.

### **2.1 A redemocratização do país e a educação integral: o que nos tem a dizer a legislação sobre o tempo integral e a educação integral?**

Para que possamos adentrar às reflexões acerca da relação entre a legislação e a educação integral, faz-se necessário aprofundar a temática. Há uma polissemia de conceitos acerca do tema e, cabe destacar, que esse trabalho não se propõe ao aprofundamento em cada um deles, mas apresentar, de modo geral, a perspectiva na qual está escrito, bem como destacar aquela(s) concepção(ões) que mais possui(m) convergência com o objeto de estudo desta pesquisa: os comitês territoriais de educação integral<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Considerando que os comitês se constituíram no âmbito do PME, a concepção de educação integral aqui tratada, será pautada naquela que fundamenta o programa em sua instituição e é observada por meio dos seus textos.

Considerando que este trabalho tem seus fundamentos alicerçados no processo de redemocratização do país, não se pode desconsiderar o movimento engendrado por diversos educadores, ainda na década de 1930, que influenciou as lutas posteriores por uma educação laica, de qualidade e para todos: o Movimento do Pioneiros da Escola Nova.

O texto do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) defendia: a educação essencialmente pública, sem privilégios econômicos; formação universitária para todos os professores, ensino laico, obrigatório e gratuito. De acordo com o texto, a democracia seria reconstruída tendo a educação como instrumento. Propunha ainda “servir não aos interesses de classes, mas aos interesses do indivíduo, e que se funda sobre o princípio da vinculação da escola com o meio social” (MANIFESTO, 1932)

Um dos destacados educadores que assinaram o Manifesto, Anísio Teixeira, teve a oportunidade de compor equipes vinculadas ao governo federal, bem como a secretarias de governos estaduais. De tal modo, teve condições políticas de buscar colocar em prática ideias e concepções da Escola Nova. Com base nesses princípios, inaugurou na década de 1950, quando à frente da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (1947-1951), o Centro Educacional Carneiro Ribeiro, denominado Escola Parque. Nesse Centro, as atividades educativas eram organizadas para oportunizar “às crianças um programa completo de leitura, aritmética e escrita, ciências físicas e sociais e mais artes industriais, desenho, música, dança e educação...” (TEIXEIRA, 1959, p. 82). Havia também a preocupação e a responsabilidade com a alimentação dos estudantes, pois, de acordo com Teixeira (1959), não seria possível educar crianças em situação de desnutrição e abandono.

As Escolas Parques faziam parte de uma proposta de reformulação educacional na Bahia, que previa a construção de centros educacionais populares em todo o estado, objetivando ofertar uma educação completa (COELHO, 2009), com preocupações voltadas também para a alimentação dos estudantes, higiene, preparação para o trabalho e socialização. Entretanto, somente um centro foi concluído, em Salvador, o Centro Educacional Carneiro Ribeiro.

O documento editado pelo MEC “Texto Referência para o debate nacional” (BRASIL.MEC, 2009c), integrante da trilogia “Série Mais Educação: Educação Integral”, ao apresentar algumas reflexões sobre movimentos históricos da educação integral no Brasil dá destaque ao Movimento do Pioneiros da Escola Nova, às ações originadas em Anísio Teixeira e, posteriormente, em Darcy Ribeiro, educador cujas ideias

e ações políticas em favor da educação integral destacaremos logo adiante. Dentre as diversas convergências de concepções e ações entre o referido movimento e os dois educadores, podemos destacar a luta pela democratização da escola pública.

Considerando o direito de todos à uma educação de qualidade, que valorize os sujeitos em suas diversas dimensões, não podemos deixar de destacar também o educador Paulo Freire, cuja defesa da educação se dava especialmente a partir do respeito ao saber popular, da relação e interação entre os sujeitos educativos e da defesa de que a educação se dá na dimensão política (OLIVEIRA; LEITE, 2012). Deste modo, a ação educativa não pode ser isolada, ela deve articular-se a diversos movimentos, possibilitando que o sujeito atue e altere, de maneira crítica, seu contexto social.

Na verdade, somente com muita paciência é possível tolerar, após as durezas de um dia de trabalho ou de um dia sem “trabalho”, lições que falam de ASA – “Pedro viu a asa” – “A asa é da ave”. Lições que falam de Evas e uvas a homens que conhecem poucas Evas e nunca comeram uvas. “Eva viu a uva”. Pensávamos numa alfabetização que fosse em si um ato de criação, capaz de desencadear outros atos criadores. (FREIRE, 1999, p. 104)

Paulo Freire propõe uma educação com raízes na realidade social, econômica e política, numa perspectiva metodológica direcionada pelo diálogo mútuo e pela reflexão crítica sobre si mesmo e sobre a sociedade. Só assim seria possível promover uma educação capaz de transformar efetivamente a sociedade através do diálogo, da democracia, da liberdade e da justiça (MACIEL, 2011)

Considerando tais elementos, o que se defende aqui é que o educador Paulo Freire traz elementos fundamentais para a consolidação de uma prática pedagógica integral, que considere o sujeito e se constitua sob bases democráticas voltadas para sua emancipação.

Por fim, buscando destacar outro educador que influenciou ideais e movimentos acerca da educação integral, citamos Darcy Ribeiro. A experiência de escolarização dos Centros Integrados de Educação Pública – CIEPs, inaugurado em 1985, na perspectiva da concepção de uma Educação Integral, oportunizava a estudantes atividades educacionais, esportes, cultura, assistência médica e alimentação em prédios arquitetônicos próprios, inspirados na Escola Parque de Anísio Teixeira. Para Darcy Ribeiro, os CIEPs deveriam atender a três pontos essenciais para uma educação popular: espaço para convivência e múltiplas atividades sociais, ampliação da jornada escolar dos estudantes, bem como a formação e capacitação do magistério.

Nos anos de 1980 e 1990, mais especificamente nos anos 1983-1986 e 1991-1994, dois mandatos do governo Leonel Brizola, 506 CIEPs foram construídos, inaugurados e postos em funcionamento (COELHO; CAVALIERE, 2003). Segundo as autoras, a proposta tinha a intenção de promover um salto na qualidade da educação no estado do Rio de Janeiro. Efetivada por Darcy Ribeiro, objetivava integrar, no espaço da escola, todas as atividades que, de acordo com a proposta desta política, ofertasse aos estudantes a possibilidade de desenvolver-se integralmente. Para Santaiana (2015, p. 64) “é preciso ter clareza, no entanto, que elas (as atividades) surgem vinculadas a uma visão política, de uma gestão específica e do que esta almejava com a educação”.

Ao tratarmos de educação integral, estamos nos referindo a uma educação que considere os sujeitos em todas as suas dimensões, que “englobe formação e informação e que compreenda outras atividades - não somente as conhecidas como atividades escolares” (COELHO, 2009, p. 89). Referimos também a uma educação que não separe a escola da vida, que seja capaz de construir “uma ponte entre a experiência social e a aprendizagem escolar, ponte esta assentada sempre sobre um espaço, que, ao ser apropriado pelos sujeitos – estudantes, profissionais da educação, pais, moradores da cidade –, passa a se constituir em território educativo” (LEITE, 2012, p. 71).

À luz das reflexões trazidas nos parágrafos anteriores, procederemos à reflexão, proposta no título desta seção, que tem como objetivo destacar o que as legislações, a partir do processo de redemocratização do país, nos traz sobre o tempo integral<sup>36</sup> e a educação integral.

Sendo assim, partindo do exposto, observamos que a vitória da democracia brasileira - que resultou no segundo período de redemocratização do País, fruto de lutas de movimentos sociais, cidadãos e políticos - foi coroada com a promulgação da Constituição Federal, no ano de 1988. Segundo Rocha (2008), conhecida como “Carta Cidadã”, a nova Constituição da República Federativa do Brasil apresenta diversas formas de participação da sociedade, incluindo a população nas decisões locais e federais.

Outra grande conquista democrática presente nesse marco legal é a declaração dos direitos sociais, presente numa carta constitucional pela primeira vez na história do nosso país, a qual, além de apresentar a educação como primazia nesse campo de direitos

---

<sup>36</sup> Sobre o tempo integral, estamos nos referindo ao período igual ou superior a 7 (sete) horas diárias de atividades educativas, sob a responsabilidade da escola, nos cinco dias letivos semanais. Mais adiante, nesse estudo, apresentaremos a legislação que regulamenta esse tempo.

(BRASIL, 1988, Art. 6º), também lhe garante seção específica, a qual agrega do artigo 205 ao 214.

O Art. 205 trata diretamente do direito à educação, esta apresentada como responsabilidade do Estado e da família, devendo contar com a colaboração da sociedade.

**Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988.)

Aqui observamos a obrigação do estado em garantir que todos os seus cidadãos tenham direito à educação, assim como também podemos observar a presença da concepção de uma Educação Integral, ao mencionar que a educação deverá ser promovida de modo a buscar o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, Art. 205).

Pinheiro (2009, p. 64) observa que “a leitura desse artigo nos permite inferir que, no que tange à educação como direito social de todos os cidadãos, o Estado tem sua importância ressaltada no oferecimento da educação que possibilite o pleno desenvolvimento do educando”. Outro ponto a ser destacado no mesmo artigo é a importância da articulação Estado, família e sociedade, no sentido de garantir o direito à educação, de tal modo que tais esferas sejam corresponsáveis pela efetivação e garantia desse direito.

Em sua pesquisa, Pinheiro (2009) aponta, a partir do Art. 206 da CF/88 quatro pilares estruturais nos quais a educação brasileira deve se constituir, são eles: a universalidade, a gratuidade, a democracia e a qualidade. Nas palavras da autora, tais princípios “são fundamentais ao estabelecimento de políticas públicas de educação [em tempo] integral no Brasil” (p. 65), de tal modo, podemos observar que, sendo a educação um direito inalienável de cada sujeito, ela deve ser garantida a todos pelo Estado, primando pela qualidade e constituindo-se como exercício efetivo de consolidação da democracia. Afinal, seria possível garantir uma educação integral, desconsiderando o exercício da liberdade e da democracia?

A ampliação da jornada escolar e/ou o tempo integral não aparecem textualmente na Constituição Federal, entretanto ela traz determinações que apontam para a concepção de uma educação integral que considere os sujeitos em suas múltiplas dimensões, na perspectiva da construção da autonomia e de uma sociedade democrática.

No que tange ao ordenamento jurídico atual, observa-se que, embora a Constituição Federal de 1988 não faça referência literal aos termos educação

integral e/ou tempo integral, ao evidenciar (1) a educação como o primeiro dos dez direitos sociais (art. 6º) e, conjugado a esta ordenação, apresentá-lo (2) como direito capaz de conduzir ao pleno desenvolvimento da pessoa, fundante da cidadania, além de possibilitar a preparação para o mundo do trabalho (art. 205) – de forma subliminar, a partir da conjugação dos artigos anteriormente citados, permite que seja deduzida a concepção do direito de todos à educação integral (MENEZES, 2008, p. 02).

Castro e Ribeiro (2009, p. 14) apontam que a CF/88, por meio da garantia dos direitos civis, políticos e sociais busca “construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação”. De tal modo, ela desbrava caminhos para a consolidação de legislações que, ainda que não referenciem diretamente a Educação Integral e/ou o Tempo Integral, constituem-se como movimentos fundamentais para a construção de uma educação que se proponha transformadora e que considere os sujeitos em todas as suas dimensões.

No caminho do reconhecimento da cidadania e da garantia de direitos, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990 (BRASIL, 1990), já dentre suas primeiras determinações, expressa que crianças e adolescentes gozam dos direitos fundamentais à pessoa humana, devendo lhes ser garantidas as oportunidades para o “desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” (BRASIL, 1990, Art. 3º). Tais aspectos apontam para a formação integral desses sujeitos. O artigo, ao explicitar as diferentes dimensões do desenvolvimento humano, não contempla um *locus* específico para essa ação, devendo tal desenvolvimento ser garantido, sobretudo nos processos que envolvem a concepção e implementação de políticas públicas em educação.

O Estatuto, do Art. 53 ao 59, expressa os direitos de crianças e adolescentes em relação à educação, os quais, em grande parte, reiteram os direitos dispostos na CF/88. A proteção integral a esses sujeitos é marca presente não só nesse capítulo, mas em todo o Estatuto.

A ideia de proteção integral inscrita no ECA está fundada, em primeiro lugar, no reconhecimento de que a situação peculiar da criança e do adolescente como pessoa em desenvolvimento exige uma forma específica de proteção, traduzida em direitos, tanto individuais como coletivos, que devem assegurar sua plena formação. Entre esses direitos está o direito à educação em seu sentido amplo. Mais ainda: ao propor um novo sistema articulado e integrado de atenção à criança e ao adolescente, o ECA indica claramente que os novos direitos da infância só podem ser alcançados pela integração das políticas sociais públicas,

reconhecendo também o papel da sociedade e da família no provimento desses direitos (GUARÁ, 2008, p.66).

O ECA traz a educação no contexto da proteção integral de crianças e adolescentes, determinando que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 1990, Art. 86). Este artigo apresenta a articulação das ações das políticas de Estado e as ações da sociedade civil, como necessidade para se consolidar, de fato, a garantia à proteção.

Nessa perspectiva, a escola, como equipamento do Estado, deverá também garantir a proteção e o cuidado a esses sujeitos. Proteção, em um contexto de negação de direitos, é uma estratégia para a garantia de uma educação que considere a integralidade dos sujeitos e seu pleno desenvolvimento. De tal modo, podemos refletir que a escola, ao compor uma rede que protege a infância e adolescência não está assumindo exclusivamente para si esse papel, mas abrindo-se para contribuir, com seu fazer cotidiano, para proteger e educar esses sujeitos.

Com a promulgação da CF/88, as pressões de grupos de educadores e os debates acerca da educação, ficava evidente a necessidade de se discutir, construir e aprovar uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a qual deveria ser permeada pelos ideais de democracia e participação que fundamentaram o processo de redemocratização do país.

Assim, Ldben resgata aspectos que fazem parte da CF/88 e do ECA, reiterando o dever do Estado em ofertar uma educação pública gratuita e de qualidade para todos os estudantes. Determina que a carga horária anual da educação básica seja constituída por, no mínimo, 800 (oitocentas) horas distribuídas em um mínimo de 200 (duzentos) dias de “efetivo trabalho escolar” (BRASIL, 1996, Art. 24, Inciso I). Em relação ao Ensino Fundamental, determina a ampliação progressiva do período de permanência dos estudantes na escola (BRASIL, 1996, Art. 34), deixando tal decisão à cargo de cada sistema de ensino, sem, contudo, especificar jornadas quantitativas associadas a essa ampliação. Sendo assim, apesar de a Ldben não determinar como se daria essa ampliação no ensino fundamental, a legislação legitimou a possibilidade já aberta para que estados e municípios pudessem organizar propostas próprias voltadas para a ampliação da jornada escolar.

Após a CF/88 é a primeira vez, em um mesmo documento, que temos a abordagem das dimensões presentes numa educação que pense a integralidade dos sujeitos e que aponta para a ampliação do tempo de permanência em atividades escolares. De acordo com Menezes (2008) citada por Pinheiro (2009, p. 68), o tempo integral, expresso na LDB não está, “necessariamente associado à formação integral do ser humanos”, uma vez que “o estabelecimento do progressivo aumento do tempo escolar (presente na Ldben) pode estar associado a outros fatores, a citar, aqueles relacionados à proteção social da criança e dos adolescentes e ao direito de pais e mães trabalhadores”. Podemos também evidenciar que, considerando as desigualdades sociais históricas presentes em nosso país, a proteção social se constitui como fator fundamental para a construção de uma educação que pense e respeite o sujeito em todas as suas dimensões.

A Ldben, em sintonia com a CF/1988, determinou que a União deveria encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, “com diretrizes e metas para os dez anos seguintes” (BRASIL, 1996, Art. 87, § 1º). Nesse sentido, o PNE 2001-2010, sancionado através da Lei nº 10.172/2001, objetivava a melhoria da qualidade da educação, traduzida em objetivos e metas a serem alcançados. Sob essa perspectiva, o PNE 2001-2010, ao associar o tempo integral à educação infantil e ao ensino fundamental, aponta “a prioridade do tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas” (BRASIL, 2001, p. 08). Tal questão nos movimenta no sentido de refletir sobre duas questões específicas. Se, por um lado, a priorização de crianças “das camadas mais necessitadas” poderia ser considerada como uma ação que não atenta para o princípio constitucional de que somos todos iguais perante a lei (MENEZES, 2008), “sem distinções de qualquer natureza” (BRASIL, 1988, Art. 5º). Por outro lado, priorizar esse público pode ser considerado como uma ação do poder público no sentido de buscar diminuir as desigualdades sociais e de oportunidades<sup>37</sup>, tão presentes em nosso país. Buscando embasar tal reflexão, trazemos o pensamento de Santos (2003, p. 56) que destaca:

Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

Em relação ao Ensino Fundamental, o PNE 2001-2010 apontava como objetivo a ampliação progressiva da jornada escolar, de modo a abranger um período de pelo menos

---

<sup>37</sup> Esse trabalho não visa aprofundar tais questões, sua apresentação aqui tem por finalidade apenas contribuir para reflexões acerca das garantias de direitos educacionais no Brasil.

sete horas diárias (BRASIL, 2001). Nota-se aqui uma distinção do Plano em relação ao texto original da Ldben, o qual apenas determinava a progressiva expansão do tempo de permanência na escola sem, contudo, quantificar esse tempo, conforme evidenciado anteriormente. Outro avanço, apontado por Pinheiro (2009) em relação ao PNE/2001 foi a de apontar a necessidade de se ampliar progressivamente o atendimento em tempo integral das crianças na educação infantil, uma vez que a LDBEN/96 não menciona tal ampliação para essa etapa da educação básica. É importante esclarecer que, por meio da Lei 12. 796, de abril de 2013, determina-se o quantitativo de 7 horas diárias como Tempo Integral na Educação Infantil.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094/2007, foi considerado o “carro-chefe” do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>38</sup> (SAVIANI, 2007, p. 1233). A partir da adesão ao Compromisso Todos pela Educação, os municípios e estados, deveriam elaborar, cada qual, o seu Plano de Ações Articuladas<sup>39</sup> (PAR), passando, assim, a fazer *jus* ao recebimento de transferências voluntárias de recursos financeiros e assistência técnica com origem na União.

Entre as 28 diretrizes dispostas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, destacamos uma que faz referência direta à ampliação da jornada escolar, a qual, posteriormente, seria contemplada por meio do Programa Mais Educação, foco desse estudo, qual seja: “ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular (BRASIL, 2007b, Art. 2º, Inciso VII).

Tendo por base o referido Plano de Metas, o governo federal, alicerçado no apoio técnico e financeiro às instâncias subnacionais, vem atuando como articulador de forças, no intuito de promover uma política nacional, que envolva os entes federados e a sociedade civil, voltada para o avanço da qualidade da educação básica. Sob essa perspectiva, no âmbito do PDE e ainda no ano de 2007, pode-se observar a instituição de duas grandes ações que contribuíram para a ampliação da jornada escolar, na perspectiva

---

<sup>38</sup> O PDE foi apresentado pelo MEC em 2007, se constituindo como o primeiro plano, em nível nacional, a envolver todos os eixos dos setores da educação básica, continuada, superior e profissional. Nele pode-se observar uma visão sistêmica da educação e de suas políticas, com objetivo a melhor desenvolvê-la, buscando garantir a qualidade da educação. (SAVIANI, 2007)

<sup>39</sup> O PAR deve ser elaborado por cada estado, município e distrito federal, a partir da adesão destes ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no qual, por meio de um detalhado diagnóstico de seus redes e sistemas educacionais, construir um conjunto de estratégias com vistas à melhoria da qualidade da educação, tendo como foco 4 dimensões: 1. Gestão Educacional; 2. Formação de Professores e dos profissionais de serviços e apoio escolar; 3. Práticas pedagógicas e avaliação e; 4. Infra-Estrutura física e recursos pedagógicos. (SIMEC/MEC/BRASIL)

do tempo integral: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Programa Mais Educação (PME).

O Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, pode ser considerado um marco em relação ao financiamento da educação, cabendo destacar aqui o fato de, ineditamente, destinar recursos diferenciados para as matrículas em tempo integral.

O Fundeb também se destacou em relação ao Fundo que lhe antecedeu, o Fundef, por destinar recursos não apenas para o ensino fundamental, mas para as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, incluindo, ineditamente, recursos para as matrículas em tempo integral (MENEZES, 2012, p. 141).

Ao prever o repasse de recursos para matrículas em Tempo Integral<sup>40</sup>, o FUNDEB possibilita que estados e municípios avancem na possibilidade de instituírem políticas próprias de educação em tempo integral, tornando-se, assim, o primeiro fundo federal a financiar e, por conseguinte, induzir, a multiplicação de tais políticas entre as esferas subnacionais (MENEZES, 2012).

Por sua vez, apresentado pelo governo federal como estratégia para “induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da educação integral” (BRASIL.MEC, 2011, p. 01), o Programa Mais Educação foi criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 7.083/2010, constituindo-se em um dos primeiros movimentos do MEC a possibilitar a discussão sobre a educação integral e(m) tempo integral no território nacional. Alguns estados e municípios já vinham desenvolvendo experiências próprias de educação em tempo integral, como é o exemplo do estado do Rio de Janeiro com os Cieps e o município de Belo Horizonte/MG, com a experiência do Programa Escola Integrada.

A Portaria Interministerial nº 17/2007, que criou o PME, apresenta os objetivos do programa no Capítulo I, no qual é mencionada a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, a proteção social, ampliação dos tempos e espaços educativos, além do uso de outros espaços para além da escola. No contexto desse estudo, convém

---

<sup>40</sup> O Decreto nº 6.253/2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 regulamentou a educação básica em tempo integral como sendo a “jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total que um mesmo aluno permanece na escola ou em atividades escolares” (art. 04)

destacar que a referida Portaria, em diferentes momentos, reafirma a articulação de ações na perspectiva da intersetorialidade. Contudo, convém observar, que ela não estabelece a extensão mínima da carga horária considerada como Tempo Integral para fins de recebimento de recursos do PME por parte dos estados e municípios que aderiram ao programa. A Portaria, tal qual está colocada, abre espaço para diversas organizações de ampliação do tempo escolar, sem que elas sejam frequentes ou regulares (MENEZES, 2012). Tal lacuna é preenchida pelo Decreto nº 7.083/2010, o qual estabelece que:

Para os fins deste Decreto, considera-se educação básica em tempo integral a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total em que o aluno permanece na escola ou em atividades escolares em outros espaços educacionais (BRASIL, 2010, Art. 1º, § 1º).

A análise do artigo anterior permite também inferir que as atividades escolares não precisam, necessariamente, acontecer dentro do espaço da escola, indo ao encontro de reflexões que declaram que o PME traz, em sua essência, a ideia da cidade que educa (LECLERC; MOLL, 2012). Sob essa perspectiva, a escola passa a ter a cidade (e os cidadãos) como parceiros na tarefa de educar e proteger integralmente crianças e jovens. Nesse contexto, o tempo escolar deixa de ser caracterizado como aquele em que o aluno está dentro da escola, para abarcar aquele em que o aluno está sob a responsabilidade da escola (MENEZES, 2009).

Através da agenda propositiva que caracteriza o PME (LECLERC; MOLL, 2012), o país pode ampliar o debate acerca da educação integral e(m) tempo integral, caminhando na direção do avanço da construção de políticas públicas locais voltadas para este desafio, entendendo que as possíveis tensões e limites do Programa podem ser utilizados como estratégias de superação para a consolidação de políticas públicas eficazes e eficientes.

Ideias e concepções distintas de educação integral, de certa maneira, estiveram presentes em algumas políticas públicas brasileiras e em movimentos que marcaram a educação em nosso país. Porém, enquanto política pública em nível nacional, a Educação em Tempo Integral é um campo recente, o que demanda a incorporação de novos saberes e experiências nos níveis teóricos e práticos.

Por fim, seguindo o percurso histórico das normatizações brasileiras, destacamos o Plano Nacional da Educação 2014-2024 (BRASIL, 2014b), que segundo Sena (2014,

p. 17) teve seu processo de elaboração mais democratizado, uma vez que, assim como no caso do

Fundeb contou com o movimento social reestruturado, a partir dos Congressos Nacionais de Educação (Coneds), organizados pelas entidades da comunidade educacional e de um novo ator que se firmou como importante catalisador: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>41</sup>.

O PNE 2014-2024 traz em sua 6ª meta a ampliação da oferta do tempo integral para, no mínimo, 50% das escolas e 25% dos estudantes da educação básica (BRASIL, 2014). O texto da referida meta não traz a expressão educação integral para vinculá-la ao tempo, entretanto nas estratégias para se atingir a referida meta, observamos expressões que se aproximam da concepção de educação integral, algumas das quais destacam, por exemplo, a importância de se articularem, no tempo integral, atividades diversificadas ligadas ao esporte, às artes, ao meio ambiente, sempre em convergência com as atividades pedagógicas e propostas nos currículos escolares (BRASIL, 2014, Meta 6, Estratégias 6.1, 6.4, 6.5 e 6.9)

Um outro ponto que merece atenção em relação à meta 6 do PNE 2014-2024 diz respeito à estratégia 6.4, que aponta para a necessidade de a escola se articular com diversos espaços educativos, sejam eles públicos ou privados, como possibilidade para contribuir na educação de crianças e adolescentes. Tal estratégia pode nos levar a refletir sobre os dois aspectos destacados a seguir.

O primeiro deles se refere à ideia de que a escola não se constitui como o único espaço educativo da cidade. É importante observar que não se trata de retirar da escola a sua responsabilidade e seu papel, mas de reconhecer que os esforços empreendidos por esta instituição, somados a outras possibilidades educativas, amplia repertórios e experiências para os estudantes. Tal ideia apresentada tem profundas convergências com a perspectiva apontada no PME, na medida em que este valoriza e potencializa a dimensão do espaço e do território nas práticas educativas.

As atividades poderão ser desenvolvidas dentro do espaço escolar, de acordo com a disponibilidade da escola, ou fora dele sob orientação pedagógica da escola, mediante o uso dos equipamentos públicos e do estabelecimento de parcerias com órgãos ou instituições locais (BRASIL, 2010b, Art. 1º, § 3º).

---

<sup>41</sup> De acordo com Sena (2014), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação se constitui como uma rede de mobilização e *advocacy*, formada pela sociedade civil organizada, fundada em 1999, com objetivo de lutar pela efetivação do direito à educação para todos.

Ao pensarmos o uso dos espaços da cidade como potenciais educativos remetemos também às experiências das Cidades Educadoras<sup>42</sup>. De acordo com Gómez-Granel e Vila (2003) as cidades assumem um papel pedagógico, por meio de uma teia de relações entre pessoas e instituições que se reconhecem e atuam como educadores dos sujeitos destas cidades.

O segundo aspecto a ser destacado, referente à estratégia 6.4 do PNE 2014-2024, está intimamente relacionado ao primeiro já apontado: trata-se da articulação intersetorial. Ao apontarmos as potencialidades da articulação da escola com a cidade, faz-se necessário evidenciar a importância de se constituir uma rede de relações que sustentem e reforcem tal movimento e, nesse sentido, a intersetorialidade se constitui como ação fundamental para este movimento, que apresenta um caráter pedagógico ao “reconhecer que a relação concertada entre ‘setores’ implica mudanças substanciais na gestão e impactos na política, bem como na ampliação da democracia e da cidadania social (PEREIRA, 2014, p. 23). Nesse sentido, a intersetorialidade, engendrada a partir da garantia da educação em tempo integral, pode se constituir aprendizado para a escola, ao aproximá-la de outras maneiras de fazer e garantir a educação, bem como um exercício para a gestão pública que precisa articular os setores, constituindo, nesse movimento, novos saberes e, quem sabe, novas políticas públicas.

Finalizando esta seção, destacamos que os marcos legais desempenham papel fundamental no processo de construção e implementação de políticas públicas. Eles se traduzem em determinações para que essas políticas se aproximem ao máximo dos ideais em que foram pensadas. Não podemos deixar de considerar também que nosso país possui uma história marcada pela desigualdade e discriminação, o que exige que a educação pensada e praticada não apenas considere os sujeitos em todas as suas dimensões, mas também contribua para a diminuição dos processos de exclusão, para a conquista da autonomia, para o exercício da cidadania e a consolidação de uma democracia de fato.

## **2.2. A Intersetorialidade no PME**

---

<sup>42</sup> Em 1990, no I Congresso Internacional de Cidades Educadoras, realizado em Barcelona, um grupo de cidades representadas por seus governos locais, pactuou o objetivo comum de trabalhar juntas em projetos e atividades para melhorar a qualidade de vida os habitantes, incluindo aí políticas e projetos voltados à educação, a partir da sua participação ativa na utilização e evolução da própria cidade e de acordo com a carta aprovada das Cidades Educadoras. Em 1994, o movimento foi formalizado como o III Congresso Internacional em Bolonha. (BIDCI, 2016)

Nesta seção discutiremos a intersectorialidade como ação de integração e gestão do Programa Mais Educação (PME). Faz-se necessário aprofundar tal temática, uma vez que este estudo propõe a análise dos comitês de educação integral sob a perspectiva da intersectorialidade, conforme anunciado na Portaria n.º 12/2016 que regulamenta esses espaços.

Art. 1º Os Comitês Territoriais de Educação Integral têm caráter consultivo e propositivo e a finalidade de fomentar, articular e integrar as **ações intersectoriais** envolvidas com a construção da política pública de educação integral nos territórios (BRASIL, 2016)

Outros documentos editados pelo MEC apontam os Comitês como lócus de uma articulação intersectorial com objetivo de contribuir para a execução do PME nas redes/sistemas de ensino e também como possibilidade de fortalecimento das políticas educacionais. Sendo assim, constituem-se objeto de análise as normatizações e documentos de apoio elaborados pelo MEC e voltados para a implementação do PME no País, com destaque para os Manuais Operacionais de Educação Integral (BRASIL.MEC, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014), bem como os resultados da pesquisa intitulada “Programa Mais Educação: Impactos na Educação Integral Integrada”, desenvolvida por um grupo de universidades federais<sup>43</sup>, publicada no ano de 2013 (BRASIL, 2013b), entre outros documentos.

A ação intersectorial faz-se presente desde a instituição do PME, e, portanto, já na Portaria Interministerial n.º 17/2007 e no Decreto n.º 7.083/2010. Conforme evidenciado anteriormente, o PME tem por finalidade “contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral” (BRASIL, 2010b, Art. 1º).

Sob essa perspectiva, o PME também busca constituir-se indutor da construção de políticas de educação integral em tempo integral por parte das instâncias subnacionais. Inicialmente, o programa teve sua implantação associada apenas a escolas de baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) localizadas em regiões metropolitanas de capitais do País, sendo que, posteriormente, foi ampliada aos demais municípios da federação sob uma perspectiva de articulação de políticas educacionais e sociais, ideia essa que se constitui como princípio do PME (BRASIL, 2010).

---

<sup>43</sup> UFMG, UNIRIO, UFPR, UFPA, UFPE e UFG.

Alguns documentos base do Mais Educação (BRASIL.MEC, 2008, 2009, 2009b, 2010, 2010b, 2011, 2012, 2013, 2014) apontam para movimentos de articulação entre programas e políticas “com vistas à formulação de uma política de Educação Integral, sustentada na intersectorialidade da gestão pública, na possibilidade de articulação com a sociedade civil” (BRASIL, 2009b, p.11). Assim, considerando a necessidade de aprofundamento nas reflexões acerca da temática, apresentaremos alguns argumentos sobre a perspectiva intersectorial na gestão pública, relacionando-a às ideias de constituição de redes para a efetivação de políticas públicas. Mais uma vez cabe observar a articulação deste tema – intersectorialidade - com a pesquisa deste trabalho, uma vez que, por meio da Nota Técnica nº 381, de 16 de outubro de 2015, o MEC reconhece os comitês de educação integral como espaços democráticos, com capacidade de induzir e aperfeiçoar práticas intersectoriais com vistas a fortalecer a educação integral em tempo integral (BRASIL.MEC, 2015b). Cabe destacar aqui que a apresentação e análise desses ordenamentos será realizada no Capítulo 3, quando trataremos da pesquisa de campo.

O crescimento dos problemas sociais e o concomitante aumento das demandas e reivindicações associadas à garantia de direitos impõe às políticas públicas e sua gestão um novo posicionamento frente a essas questões. A lógica setorializada, e muitas vezes desarticulada das políticas, não é capaz de lidar com a complexidade dos problemas vividos pela população (NASCIMENTO, 2010). Diante da demanda por uma maior integração, a intersectorialidade surge como possibilidade de articulação de redes políticas, aqui compreendidas como:

Um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política, e que fazem intercâmbio de recursos para perseguir esses interesses compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns (BÖRZEL, 1997, p.2).

Tal perspectiva parte de uma visão integradora dos problemas sociais para buscar superá-los (JUNQUEIRA, 2004). À medida que a intersectorialidade constitui-se como a lógica da integração de diversas experiências e saberes de sujeitos, bem como de serviços (JUNQUEIRA, 2004; INOJOSA, 2001; NASCIMENTO, 2000), ela se aproxima conceitualmente da educação integral e, de modo especial, do PME.

A intersectorialidade se faz associar à compreensão da necessidade de uma nova forma de planejar e executar as políticas públicas, pautada especialmente na articulação dos diversos setores que, se trabalharem de forma conjunta, apresentam condições de potencializá-las. Nesse sentido, é fundamental compreender que a intersectorialidade não

exclui ou desconsidera os saberes e experiências específicas de cada setor, assim como não se propõe a retirar suas especificidades, uma vez que reconhece seus saberes e *know-how* no desenvolvimento de ações (JUNQUEIRA, 2004). O que ela se propõe é a uma articulação horizontal que respeite o saber fazer de cada setor, potencializando-o na medida em que se (re)constrói com outros saberes setoriais. Logo, o que a intersectorialidade anuncia é a necessidade de articular saberes e experiências com vistas a promover uma maior qualidade de vida e garantia de direitos à população.

A articulação de saberes e experiências presentes na perspectiva intersectorial vai além de uma carta de possibilidades e intenções com origem em setores específicos, para constituir-se em um movimento sinérgico, de aproximação de saberes isolados, gerando, assim, novas articulações, novas possibilidades e novos saberes (INOJOSA, 2001).

O caráter transdisciplinar presente na intersectorialidade busca superar o pensamento cartesiano presente na setorialização das políticas públicas, trazendo à centralidade a perspectiva do pensamento complexo, que articula elementos que são diferentes, mas que, ao mesmo tempo, são inseparáveis, enquanto constitutivos de um todo, que, por si só, é único e múltiplo (MORIN, 2011).

Para Ferreira (2009), as políticas públicas brasileiras são historicamente constituídas, formalizadas e organizadas para serem implementadas isoladamente. Seus planejamentos, normatizações e orçamentos são pensados de maneira setorial, com pouca ou quase nenhuma articulação. Nesse sentido, a construção da intersectorialidade se dá como processo complexo e de disputas, uma vez que se depara com estruturas e práticas bastante cristalizadas nas ações políticas brasileiras. Segundo Azevedo (2003), a crescente ideia de especialização e maximização do serviço público, faz aumentar a disputa entre órgãos e setores em decorrência de políticas de premiação de desempenho.

Além disso, convém ressaltar que a descentralização é um processo constitutivo da ação intersectorial, sem a qual, de acordo com Rondinelli (1981), citado por Junqueira (2004), é impossível ouvir as vozes que anunciam e reivindicam os interesses dos excluídos que buscam por políticas específicas de garantia de direitos. Nesse caso, se a descentralização é fundamental para a intersectorialidade, nos deparamos com dois grandes desafios: o primeiro é o da consolidação da participação social nas políticas de nosso País e, o segundo, é o da participação na gestão intersectorial.

A descentralização envolve mudanças, um novo processo de articulação entre Estado e Sociedade, entre o poder público e a realidade social. Apesar da importância da atuação do Estado, ele não pode substituir a sociedade em

qualquer que seja o sistema e vice-versa [...] A transferência de poder de gestão para os usuários dos serviços, desde que sob o controle do Estado, constitui um processo em que o Estado, sem abdicar de suas competências, devolve para a sociedade aquilo que lhe é de direito (JUNQUEIRA, 2004, p. 32).

A gestão intersetorial traz também à tona outra ideia fortemente presente na concepção de educação integral, e, de modo especial, no PME, qual seja, a dimensão do território, o qual se constitui lugar privilegiado para a articulação de políticas, uma vez que, entre outros, possibilita a participação dos sujeitos para os quais as políticas são implementadas e executadas (NASCIMENTO, 2010).

Outro desafio associado à construção da intersetorialidade tem origem em distorções de práticas históricas no campo das políticas públicas, como o patrimonialismo e clientelismo. Além disso, o Brasil é constituído, majoritariamente, por pequenos municípios, sendo que, de acordo com Arretche (2002), citada por Ferreira (2013, p. 264), “com reduzida densidade demográfica e sem tradição administrativa”.

A intersetorialidade tem profunda relação com o PME uma vez que, já em sua instituição, é anunciado na forma de uma ação articulada. A Portaria Interministerial nº 17/2007, que instituiu o Programa, mesmo tendo sido lançada sob a égide do MEC, foi também assinada pelos ministros do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como do Esporte e Cultura. Esse movimento já apresentava, ao menos em nível da gestão federal, a busca pelo envolvimento de diferentes setores no sentido de alcançar os objetivos propostos no PME.

Pode-se observar que o PME tem inspiração no Movimento das Cidades Educadoras, uma vez que este considera que “a educação não deve ser vista como responsabilidade apenas da comunidade escolar, mas de uma comunidade de aprendizagem” de modo a contribuir na “abrangência de territórios escolares para territórios educativos” (CAVALIERE; MAURÍCIO, 2011, p. 6-7).

De acordo com Villar (2001), o conceito de cidade educadora, ainda em construção, tem profunda relação com a complexidade das relações escola-comunidade, à medida em que se evidencia a importância de agregar com outros atores e instituições buscando construir os projetos e as ações educativas. Tal movimento denota um esforço no qual a centralidade está nos sujeitos (crianças e adolescentes) e no fato de estes se constituírem como cidadãos de direitos.

Esse movimento que considera a cidade como um potencial educativo aponta para a necessidade de ser construir outras formas de se fazer a gestão, lançando mão do que se chama de intersetorialidade. Ao mesmo tempo em que ela se constitui como uma

estratégia e modo de se fazer gestão, tem também o caráter pedagógico de se possibilitar a construção, em redes, de outros saberes e outros *modus operandi*.

A intersetorialidade, no PME, vai além da sua gestão, pois “o caráter interministerial do Programa Mais Educação tem por objetivo oferecer condições para o desenvolvimento completo do sujeito, em todas as suas potencialidades” (PINHEIRO, 2009, p. 94).

Ainda no contexto da portaria que institui o programa, é possível observar que a perspectiva intersetorial ganha destaque no processo de execução do programa, a qual aponta para a necessidade de as instâncias estaduais, Distrital e municipais, ao aderirem ao PME, estabelecerem as necessárias articulações entre as ações de programas do governo federal em curso no âmbito local “com vistas a ampliar o tempo e os espaços educativos, de acordo com os projetos político-pedagógicos de suas redes de ensino e escolas” (BRASIL, 2007 Art. 8º, Inciso I).

No âmbito federal, buscando subsidiar as ações do programa, sua capilaridade no território nacional e o seu aperfeiçoamento no país, a Portaria Interministerial estabelece a constituição do “Fórum Mais Educação” composto pelos Ministérios e Secretarias integrantes do PME e aberto a outras instâncias de gestão federal que, porventura, venham compor o programa (BRASIL, 2007, Art. 9º). Nesse sentido, é importante observar que:

Ao articular a educação com ações e programas de outros ministérios e secretarias, a intersetorialidade possibilita a constituição de um sistema estruturado em prol da educação, que, partindo do reconhecimento da totalidade multidimensional do indivíduo, reúne experiências, saberes e recursos dos setores envolvidos, contribuindo para agregar novas concepções, práticas e recursos (humanos e financeiros) à educação. (GADOTTI, 2009 apud MENEZES; LEITE, 2012, p.59).

Para a adesão e implementação do PME por parte dos estabelecimentos escolares são elencadas uma série de critérios, apresentados às secretarias de educação dos estados, Distrito Federal e municípios por meio dos Manuais Operacionais de Educação Integral<sup>44</sup>, editados anualmente, no período de 2008 a 2014<sup>45</sup>.

O Quadro 3, que apresenta os critérios de adesão ao PME dispostos nos referidos Manuais, comprova que o governo federal “vem buscando ampliar a articulação do Programa com ações, programas e políticas desenvolvidos pelo próprio MEC, bem como

---

<sup>44</sup> Os Manuais objetivam orientar as instancias subnacionais que assinam a adesão ao PME em aspectos associados à execução financeira, pedagógica e de gestão do programa.

<sup>45</sup> Até a finalização da presente pesquisa, ainda não havia sido divulgado o Manual do ano de 2015, tampouco de 2016.

intensificar suas ações intersetoriais com outros ministérios” (BRASIL, 2013a, p. 30). A compreensão e entendimento desse Quadro é fundamental para que se possa melhor acompanhar a constituição e ampliação dos comitês de educação integral, a serem apresentadas no próximo capítulo desse trabalho.

**Quadro 3: Critérios de adesão ao PME - 2008-2014.**

<b>Ano</b>	<b>Critérios de adesão</b>
<b>2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assinatura do Compromisso Todos pela Educação, pelo estado ou município.</li> <li>• Regularidade da UEx e EEx junto ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), conforme Resolução CD/FNDE nº 13 de 28/04/2008.</li> <li>• Escolas localizadas nas capitais e cidades das regiões metropolitanas com mais de 200.000 habitantes, com IDEB baixo e com mais de 99 matrículas registradas no Censo Escolar 2007 do Inep.</li> </ul>
<b>2009</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Termo de Compromisso Todos pela Educação assinado pelo Estado ou Município;</li> <li>• Regularidade junto ao Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE, conforme Resolução CD/FNDE nº 04, de 17/03/2009;</li> <li>• Unidades escolares estaduais ou municipais onde foi iniciado o Programa em 2008;</li> <li>• Unidades escolares estaduais ou municipais localizadas nas cidades de regiões metropolitanas ou no entorno das capitais com mais de 100 mil habitantes, com IDEB, apurado em 2007, baixo em relação à média do município e com mais de 99 matrículas no Censo Escolar de 2008;</li> <li>• Unidades escolares estaduais ou municipais localizadas em municípios com mais de 50 mil habitantes em estados de pouca densidade populacional que atuarão como pólos locais;</li> <li>• Unidades escolares estaduais e municipais localizadas em municípios atendidos pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, do Ministério da Justiça.</li> </ul>
<b>2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolas contempladas com PDDE/Integral no ano de 2008 e 2009;</li> <li>• Escolas com baixo IDEB e/ou localizadas em zonas de vulnerabilidade social;</li> <li>• Escolas que estejam localizadas nas capitais e nas cidades das nove regiões metropolitanas conforme os dados do IBGE: Porto Alegre/RS, Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Salvador/BA, Recife/PE, Fortaleza/CE, Belém/PA e Curitiba/PR;</li> <li>• Escolas das cidades com mais de 163 mil habitantes pertencentes ao Grupo de Trabalho das Grandes Cidades/SEB/MEC;</li> <li>• Escolas das cidades com mais de 90 mil habitantes.</li> </ul>
<b>2011</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolas contempladas com PDDE/Integral nos anos de 2008, 2009 e 2010;</li> <li>• Escolas de cidades com população igual ou superior a 18.844 habitantes que já fazem parte do PDE/Escola</li> <li>• Escolas estaduais e/ou municipais que foram contempladas com o PDE/Escola 2007, e em 2009 ficaram com IDEB abaixo ou igual a 4,2 nas séries iniciais e/ou 3,8 nas séries finais;</li> </ul>
<b>2012</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolas contempladas com PDDE/Integral no ano de 2008, 2009, 2010 e 2011;</li> <li>• Escolas estaduais, municipais e/ou distritais que foram contempladas com o PDE/Escola e que possuam o IDEB abaixo ou igual a 4,2 nas séries iniciais e/ou 3,8 nas séries finais;</li> <li>• Escolas localizadas nos territórios prioritários do Plano Brasil Sem Miséria; Escolas com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família;</li> <li>• Escolas que participam do Programa Escola Aberta; e</li> <li>• Escolas do campo.</li> </ul>
<b>2013</b>	<p><b>Escolas Urbanas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolas contempladas com PDDE/Integral nos anos de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012;</li> <li>• Escolas estaduais, municipais e/ou distritais que foram contempladas com o PDE/Escola e que possuam o IDEB abaixo ou igual a 3,5 nos anos iniciais e/ou finais, IDEB anos iniciais menor que 4.6 e IDEB anos finais menor que 3.9, totalizando 23.833 novas escolas;</li> <li>• Escolas localizadas em todos os municípios do País;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolas com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família.</li> </ul> <p><b>Escolas do Campo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Municípios com 15% ou mais da população “não alfabetizados”;</li> <li>• Municípios que apresentam 25% ou mais de pobreza rural;</li> <li>• Municípios com 30% da população “rural”;</li> <li>• Municípios com assentamento de 100 famílias ou mais;</li> <li>• Municípios com escolas quilombolas e indígenas.</li> </ul>
<b>2014</b>	<p><b>Escolas Urbanas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolas contempladas com PDDE/Educação Integral nos anos anteriores;</li> <li>• Escolas estaduais, municipais e/ou distrital que foram contempladas com o PDE/Escola e que possuam o IDEB abaixo ou igual a 3,5 nos anos iniciais e/ou finais, IDEB anos iniciais &lt; 4.6 e IDEB anos finais &lt; 3.9, totalizando 23.833 novas escolas;</li> <li>• Escolas localizadas em todos os municípios do País;</li> <li>• Escolas com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família.</li> </ul> <p><b>Escolas do Campo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Municípios com 15% ou mais da população “não alfabetizados”;</li> <li>• Municípios que apresentam 25% ou mais de pobreza rural;</li> <li>• Municípios com 30% da população “rural”;</li> <li>• Municípios com assentamento de 100 famílias ou mais;</li> <li>• Municípios com escolas quilombolas e indígenas.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Manuais Operacionais de Educação Integral (BRASIL.MEC, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014).

Dos critérios para adesão ao PME, podemos observar que o percentual do IDEB se constitui fator presente em todos os manuais editados ao longo do período destacado. Além deste, outro critério associado não só à adesão, mas à continuidade do programa, vincula-se à exigência de as unidades executoras (UEX)<sup>46</sup> e as entidades executoras (EEX)<sup>47</sup> estarem regulares com suas prestações de contas associadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), bem como com a assinatura do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por parte da prefeitura ou do estado.

Como podemos observar no Quadro 3, ao longo dos anos, foram sendo construídas diversas estratégias para capilarização do PME no país, as quais compreendem desde a articulação de ações e programas da política educacional levada à cabo pelo próprio MEC, como também políticas de outros setores e ministérios.

Já no ano de 2009, um dos critérios para adesão das escolas ao PME se fez associar àquelas localizadas em cidades atendidas pelo Programa Nacional de Segurança Pública

<sup>46</sup> “Entidade sem fins lucrativos, representativa dos estabelecimentos de ensino públicos, constituída e integrada por membros das comunidades escolar e local (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar ou similar), ou outra instituição constituída para receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às referidas escolas” (BRASIL, 2007c, p. 3)

<sup>47</sup> A EEX se faz associar a “Prefeituras municipais e secretarias de educação distrital e estaduais, responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos destinados às escolas públicas que não instituíram UEX (BRASIL, 2007c, p. 3).

com Cidadania (Pronasci)<sup>48</sup>. Essa articulação, Educação e Justiça, nas palavras de Soares (2007), é condição para a constituição e consolidação da democracia, pois, segundo o autor, não se constrói uma sociedade justa sem acesso à educação.

Por meio do Quadro 3 podemos observar que, no ano de 2012, o Programa Mais Educação realizou um grande esforço para se articular a três grandes políticas que o Governo Federal já vinha desenvolvendo: o Programa Escola Aberta (PEA)<sup>49</sup>, o Plano Brasil sem Miséria (PBM)<sup>50</sup> e o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>51</sup>. Ao ser integrado ao PME, o Programa Escola Aberta potencializou o crescimento do Mais Educação no país, uma vez que as escolas que já vinham participando do PEA tiveram que aderir àquele Programa para continuarem a ser contempladas com recursos financeiros deste (BRASIL.MEC, 2012). Posteriormente, no ano de 2013, as atividades desenvolvidas nos finais de semana passaram a compor o eixo “Relação Escola-Comunidade” do PME, o qual, nos mesmos moldes do Programa Escola Aberta, busca “estreitar a parceria entre escola e comunidade, ocupando criativamente o espaço escolar nos finais de semana com atividades educativas, culturais, esportivas, de formação inicial para o trabalho e geração de renda oferecidas aos alunos e à população do entorno” (BRASIL.MEC, 2013, p.33). Nesse sentido, pode-se afirmar que nada tem de espontânea a relação entre o Programa Escola Aberta e o Programa Mais Educação, constituindo-se resultado de ação cuidadosamente planejada e articulada, com vistas a potencializar, no âmbito da Educação, a inter-relação entre estas duas políticas indutoras do Governo Federal.

Já a articulação do PME ao Plano Brasil sem Miséria (PBM) buscou permitir que estudantes pertencentes a famílias em situação de miséria tivessem acesso a outras

---

<sup>48</sup> Vinculado ao Ministério da Justiça e instituído pela Medida Provisória nº 384/2007 posteriormente convertida na Lei nº 11.530/2007, o Pronasci objetiva a prevenção, controle e repressão da criminalidade, sob uma perspectiva de articulação com as políticas sociais, integrando União, estados e municípios (BRASIL, 2007d).

<sup>49</sup> O PEA, instituído pela Resolução nº 052/2004, constituiu-se fruto da cooperação técnica entre o MEC e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PEA previa a abertura, aos finais de semana, das escolas públicas de ensino fundamental e médio, localizadas nas regiões metropolitanas dos capitais (BRASIL, 2004), objetivando ofertar à comunidade atividades de lazer e cultura através de ações de educação não-formal<sup>49</sup>, nos espaços escolares “onde muitas vezes a escola é a referência do poder público na comunidade” (BRASIL, 2010a, p. 1).

<sup>50</sup> Instituído pelo Decreto nº 7.492/2011, o PBM tem por objetivo buscar erradicar a extrema pobreza da população brasileira, articulando programas, políticas e ações (BRASIL, 2011a).

<sup>51</sup> Criado pela Medida Provisória nº 132/2003 e convertido na Lei nº 10.836/2004, o PBF corresponde a uma ação de unificação de programas de transferência de renda já existentes na política nacional, cujo objetivo é beneficiar famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, por meio de benefícios financeiros (BRASIL, 2004).

atividades de aprendizagem, por meio da ampliação da jornada escolar, a qual deve ter garantida alimentação escolar de qualidade através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (BRASIL.MEC, 2011). A esse respeito, convém observar que a Nota Técnica nº 319, de 23 de dezembro de 2012, editada conjuntamente pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, órgão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SENARC/MDS) e pela Secretaria de Educação Básica, do Ministério da Educação (SEB/MEC), apontam o PME como umas das estratégias de enfrentamento à situação de pobreza e, também, na ruptura de tal ciclo (de miséria e fome) entre as gerações. A referida Nota aponta ainda que o PME é o elo do PBM com as políticas educacionais, “uma vez que visa ao enfrentamento das desigualdades educacionais, por meio da ampliação do tempo e da melhoria na qualidade da permanência<sup>52</sup> de crianças matriculadas em escolas públicas” (BRASIL, 2012, p. 1).

A exemplo da articulação do Programa Mais Educação ao Plano Brasil sem Miséria, a articulação do PME ao Programa Bolsa Família, a partir do ano de 2012, busca possibilitar uma ação integrada diante do quadro de desigualdades de oportunidades a que as famílias em situação de vulnerabilidade estão sujeitas. Tal articulação contribui ainda para a proteção de crianças e adolescentes em situação de exploração e trabalho infantil e outras privações de direitos.

Em relação à política pública na perspectiva intersetorial, a união de tais programas possibilita, através do levantamento da frequência escolar dos estudantes, mapear escolas e territórios de maior vulnerabilidade e, assim, construir estratégias para o enfrentamento desta. (BRASIL, 2015, p. 2).

Há que se destacar também que, ainda em 2012, as escolas públicas do campo, as quais têm sua sede no meio rural, conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), passaram a ser contempladas com as atividades do PME. A implementação do PME nas instituições com tal perfil abriu a possibilidade para que os estudantes dessas escolas pudessem ter sua realidade local contemplada nas atividades ofertadas pelo programa, os quais têm a oportunidade de participar de atividades educativas ligadas às vivências de Comunidades Tradicionais e Agroecologia, além de outras vivências educativas presentes nas escolas urbanas, tais como: Acompanhamento

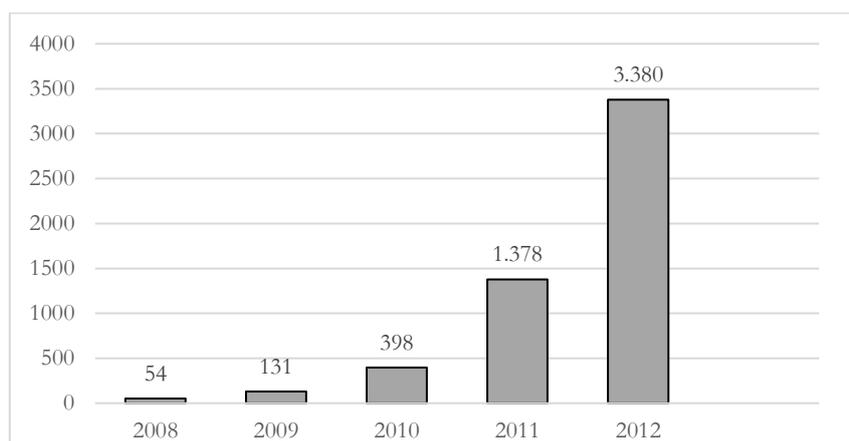
---

<sup>52</sup> O MDS determina, através da Portaria nº 551, de 09 de novembro de 2005, condicionalidades às famílias beneficiárias do PBS, entre estas a exigência da frequência escolar mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal de crianças ou adolescentes de 6 a 15 (seis a quinze) anos de idade que componham tais famílias

Pedagógico, Esportes, Cultura, Direitos Humanos e Iniciação Científica (BRASIL.MEC, 2012).

Como podemos observar no Gráfico 2, no ano de 2012, o PME apresentou significativo crescimento do número de municípios que aderiram ao programa.

**Gráfico 2 – Número de municípios contemplados com o PME, 2008-2013**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em MEC (2013b)

Partindo dos dados do Gráfico 2, bem como do fato de o governo federal ter condicionado a continuidade do repasse dos recursos do Programa Escola Aberta à adesão ao Programa Mais Educação, podemos inferir que a intersetorialidade também foi planejada para se constituir estratégia para apoiar o vertiginoso crescimento do número de municípios que implantaram o PME, especialmente no ano de 2012. Além disso, em 2014, o Manual Operacional de Educação Integral passou também a contemplar escolas quilombolas e indígenas, ampliando ainda mais a capilaridade do PME, além de trazer desafios ligados às especificidades locais e execução do programa.

Convém evidenciar ainda que, ao longo do período de implantação do PME, outras ações e programas já existentes do governo federal foram sendo articuladas ao PME sem que se constituíssem critério para sua adesão, a citar, o Programa Saúde na Escola (PSE)<sup>53</sup>, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)<sup>54</sup>, e o

<sup>53</sup> O PSE, instituído pelo Decreto nº 6.286/2007, apresenta como finalidade “contribuir para a formação integral dos estudantes da rede pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde” (BRASIL, 2007b, p. 1).

<sup>54</sup> O PNAIC, instituído pela Portaria nº 867/2012, tem como objetivo reafirmar e ampliar o compromisso de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental (BRASIL, 2012b).

Programa Segundo Tempo (PST)<sup>55</sup>. No ano de 2010, a articulação do Programa Mais Educação com o Programa Segundo Tempo deu origem a constituição de uma atividade no PME denominada “Esporte da Escola”, sendo que o PST continuou a existir para além do PME.

O Quadro 3 nos aponta, também, uma outra relação importante de articulação do PME com o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). Tal plano tem por objetivo apoiar a gestão das escolas com baixo IDEB, a partir do planejamento participativo e de apoio financeiro para a execução do seu plano de intervenção (BRASIL.MEC, 2006).

À luz da metodologia de análise de políticas públicas - a Abordagem do Ciclo de Políticas Públicas<sup>56</sup> -, podemos deduzir que os manuais operacionais do PME são textos políticos - uma vez que se constituem resultados de disputas, tensionamentos e acordos (MAINARDES, 2006) -, que representam e apontam a política construída. Esses documentos, apresentam os critérios para adesão das escolas ao PME às secretarias de educação, ao elencarem tais requisitos e sinalizam para a necessidade da articulação destas políticas no território, induzindo, por vezes, sua integração. Nesse sentido, considerando os estudos de Nascimento (2010), que apresentam o território como lugar privilegiado para a articulação de políticas públicas, podemos inferir que o Programa Mais Educação, além de garantir a ampliação da jornada escolar na perspectiva da educação integral, constitui-se também exercício pedagógico para a gestão intersetorial, por meio de suas ações educativas articuladas e pela sua experiência de composição de coletivos na perspectiva de acompanhar e potencializar as ações do programa e a gestão intersetorial, como é o caso dos comitês de educação integral.

Para Panteman (1992), o Estado, ao constituir espaços de participação, articula também espaços educativos, que possibilitam aprendizagens para aquisição de procedimentos democráticos. Assim, tendo por referência esse conceito, podemos inferir que a intersetorialidade, no PME, também pode cumprir tal papel educativo no contexto da gestão pública.

Apesar da importância dos manuais operacionais do PME e das suas possibilidades educativas para a gestão pública, tais documentos apresentam grandes

---

<sup>55</sup> O PST, instituído pela Portaria Nº 3.497/2003, e transformado em programa por meio da Portaria nº 32/2005, tem por objetivo constituir-se como iniciativa de fomento à prática esportiva no País (BRASIL, 2005).

<sup>56</sup> Já citada na sessão referente à metodologia da pesquisa.

desafios à gestão local. Esses textos políticos, em cada território, são lidos, analisados, reiterados ou negados, possibilitando a prática da política apresentada, a qual, segundo Mainardes (2006, p.98), constitui-se no “lugar onde a política é sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original”. Ainda para o mesmo autor, “as políticas não são simplesmente ‘implementadas’ dentro desta arena, mas são sujeitas à interpretação e então ‘recriadas’” (Ibidem).

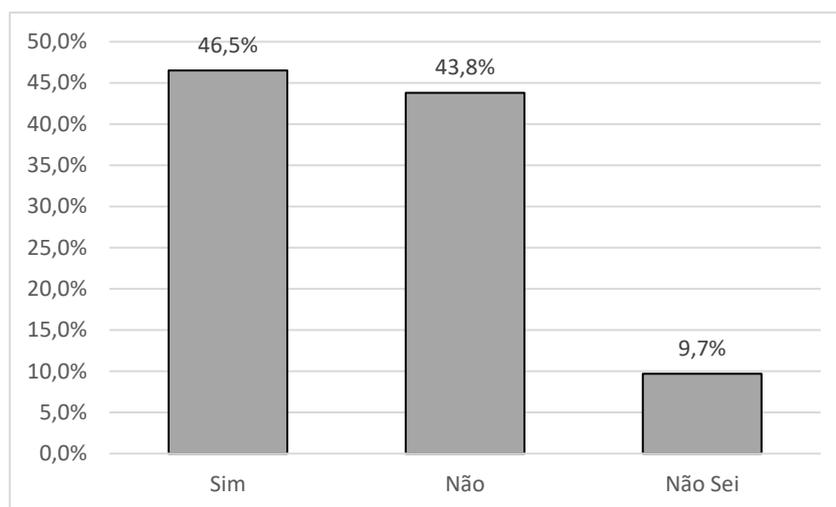
Dados da pesquisa intitulada “Programa Mais Educação: Impactos na Educação Integral Integrada” (BRASIL.MEC, 2013b) possibilitam analisar os movimentos referentes à intersetorialidade no PME em âmbito local.

A pesquisa revela que os programas do governo federal contemplados como critério de adesão ao PME - Escola Aberta, Bolsa Família e Segundo Tempo - ou que foram sendo articulados ao programa ao longo dos anos – Alfabetização na Idade Certa e Saúde na Escola -, apresentam maior possibilidade de serem articulados entre si pelas instâncias subnacionais.

A partir desses resultados, podemos supor que, os textos da política, ao articularem ao PME outros programas e ações, podem induzir que essa articulação se concretize no âmbito local, haja vista a possibilidade de ser interpretada como uma orientação, determinação ou autorização do governo federal para tal ação.

Ainda no que tange à referida pesquisa, os dados do Gráfico 3 permitem observar que 43,8% dos respondentes afirmaram que o PME não está articulado com ações, programas e políticas desenvolvidas no âmbito local, revelando que carece de maior desenvolvimento a prática da intersetorialidade na circunscrição estrita das ações dos estados e dos municípios.

**Gráfico 3 – Articulação do Programa Mais Educação com outras ações/programas/políticas desenvolvidas no âmbito do estado/município, no Brasil.**



Nota: Os cálculos dos percentuais tomaram por base o total de 258 respondentes, sistemas/redes estaduais/municipais no país

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2013b)

As dificuldades que os estados e municípios brasileiros enfrentam para desenvolver políticas próprias, as lacunas na formação dos gestores, bem como as tensões e disputas da gestão pública local, podem se constituir entraves que dificultam, ou até mesmo inviabilizam, as articulações intersetoriais. É importante destacar aqui que a intersetorialidade está intimamente ligada à ideia de *status quo* do gestor público. Essa atuação exige um reconhecimento dos limites do poder.

O que caracteriza a intersetorialidade é a possibilidade de síntese de práticas. No entanto, sua possibilidade está na faculdade de reconhecimento dos limites de poder e de atuação dos setores, pessoas e instituições. Este reconhecimento de insuficiência não é propriamente uma facilidade para humanos, especialmente para quem goza das condições oferecidas pelo poder institucional (COSTA *et al.*, 2006, p. 107).

É importante, ao gestor público, compreender que a intersetorialidade não é o rompimento com a singularidade da ação setorial, mas o reconhecimento de que o saber consolidado naquele setor, articulado a outros saberes, pode implicar em ações concretas mais efetivas (MENDES, 1996). Portanto, a ação intersetorial é também um desafio para a consolidação desses espaços. Desafio complexo e pedagógico, afinal é fundamental compreendermos que os problemas, na política pública, são interligados e interdependentes. Remetendo-nos à necessidade de compreender que há uma demanda por uma nova maneira de pensar, o pensar complexo, que considera o caráter interdependente dos problemas (CAPRA, 1998).

A intersetorialidade configura-se como uma importante estratégia para a gestão das políticas públicas e, ao mesmo tempo, um grande desafio para a política pública.

Especificamente na pauta da educação integral, a ação intersetorial se faz necessária, pois sua perspectiva de atuação em redes constitui uma “interconexão, interdependência, e conformação necessária para dar conta da complexidade dos processos e da realidade social” (BRONZO, 2007, p. 12).

Sob essa perspectiva, concluímos que o PME se reitera como “estratégia indutora” (LECLERC & MOLL, 2012, p. 91), não apenas para a construção de uma política local de educação (em tempo) integral, mas também para que essa política se desenvolva sob um prisma intersetorial a partir do exercício que o programa possibilita à gestão municipal e estadual.

A constituição e consolidação de espaços de gestão intersetorial é um desafio para as políticas públicas brasileiras. Um histórico de políticas clientelistas e patrimonialistas contribuiu para o afastamento da possibilidade de constituição de processos horizontalizados.

Nesse processo, o Estado tem um papel educativo fundamental que é, por meio de políticas indutoras, buscar imprimir nas políticas locais a constituição de espaços de articulação. E, nessa lógica, o PME emerge como exercício pedagógico para a intersetorialidade.

Outro desafio da educação integral, no campo da gestão intersetorial é que essa concepção de educação, quando reivindicada como necessária apenas pela política educacional, exige dos gestores desta um papel de convencimento dos gestores das outras áreas envolvidas em relação à necessidade de se articularem para esse objetivo. Sob essa lógica, pode-se inferir que a horizontalidade poderia ser prejudicada - uma vez que a política educacional, a cargo das secretarias de educação, ocuparia a centralidade do processo caso antes de levar adiante a ação intersetorial, em uma perspectiva de educação como responsabilidade de todos não fosse solidificada entre os demais setores envolvidos.

Sugere-se, também, que programas, projetos e políticas que emergem de uma ação intersetorial local apresentam maior probabilidade de se solidificarem, uma vez que sua origem reside em necessidades específicas próprias, além de já se constituírem resultado de disputas internas. Teremos, assim, uma política intersetorial construída no local e para o local, considerando suas especificidades, potencialidades e desafios.

O que persiste, como desafio, é a consolidação da horizontalidade nas políticas públicas, de modo a se constituir em um esforço do Estado (de fato!) preocupado em garantir qualidade de vida aos seus cidadãos.

### **3. COMITÊS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL: OS CONTEXTOS DA INFLUÊNCIA E DA PRODUÇÃO DO TEXTO**

Este capítulo tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa acerca dos comitês territoriais de educação integral. Para tal, conforme já anunciado, utilizaremos como referencial teórico-metodológico o Ciclo de Políticas (BOWE *et al.* 1992; BALL, 1994) que, articulado à estratégia de análise por meio de categorias (BARDIN, 1977) nos possibilitou investigar o campo proposto. Buscando a maior compreensão do leitor, este capítulo será organizado em duas seções, a saber: a primeira apresentará o contexto da influência e, a segunda, o contexto da produção do texto. Cabe destacar que a referida segmentação se dará apenas como estratégia didática que busca facilitar o entendimento do leitor sobre o campo pesquisado. Sabemos que os contextos expressos no referido ciclo não são etapas divisíveis e, de acordo com Mainardes (2007, p. 32), não são sequenciais, fato que o diferencia de outras metodologias de investigação, uma vez que “simplicidade e a linearidade de outros modelos de análise de políticas são substituídos pela complexidade do ciclo de políticas”.

#### **3.1. Dos organismos internacionais às experiências domésticas<sup>57</sup>: os comitês e o contexto da influência**

Durante a realização das entrevistas emergiram algumas influências associadas à constituição do Programa Mais Educação, em cujo interior tiveram origem os Comitês de Educação Integral. Tendo em vista que o PME e os comitês, na sua gênese, encontram-se organicamente imbricados, fez-se necessário apresentar entre os resultados desse estudo algumas das influências que deram origem a este Programa. Sendo assim, em um primeiro momento, antes de adentrarmos à apresentação das influências associadas à constituição dos comitês, faz-se necessário apresentar as influências vinculadas à instituição do PME junto ao MEC.

Especificamente, em relação às influências que deram origem ao PME, por meio da pesquisa, foram identificadas quatro categorias de análise, as quais, visando sua maior compreensão, foram resumidamente intituladas de: 1. **Ordenamento Normativo**; 2. **Influências Internacionais**; 3. **Atividades Complementares**, e; 4. **Indicadores**

---

<sup>57</sup> A palavra doméstica, nesse contexto, se refere às políticas nacionais.

**Educacionais.** A conjunção dessas influências resultou na constituição do PME. Resumidamente, o ordenamento normativo voltado para a educação influenciou na instituição do PME no País ao buscar garantir estratégias que objetivassem assegurar a educação, como direito social, considerando os sujeitos em todas as suas dimensões, a partir da ampliação da jornada escolar para o tempo integral. Foi possível observar também que os organismos internacionais, por meio de seus textos e proposições políticas, desempenharam um importante papel no sentido de influenciar a elaboração deste programa. É possível afirmar o mesmo em relação às ações de ampliação da jornada escolar de estudantes, conduzidas pela Secad/MEC antes da implantação do PME no País, intituladas “Ações educativas complementares”, bem como, por fim, em relação à necessidade de se construir ações que visassem o avanço dos índices de aprendizagens dos estudantes aferidos por avaliações sistêmicas.

O **Ordenamento Normativo**, que exerce o importante papel de direcionar e regulamentar a constituição das políticas públicas, constituiu-se igualmente importante na instituição do PME por parte do governo federal, haja vista que, por exemplo, as determinações da Constituição Federal de 1988, do ECA, da Ldben e do PNE 2001-2010 trouxeram consigo aspectos inerentes à educação integral e à ampliação da jornada escolar. Tais questões já foram discutidas na segunda seção do capítulo 2 (dois), de modo que não as retomaremos aqui, uma vez que não emergiram no relato dos entrevistados, os quais, em grande parte, não faziam parte do MEC, por ocasião do lançamento do PME no País.

No que tange às **Influências Internacionais**, considera-se que, em nosso País, os textos editados pelos organismos internacionais vêm influenciando na definição das políticas domésticas, sejam elas do campo educacional, foco da pesquisa, ou de outras áreas. *Bowe et al.* (1994) nos conduzem a refletir sobre tal questão ao apresentarem os organismos internacionais como promotores dessas influências. *Ball* (2011) aponta que esse processo de internacionalização de influências contribui, além de interferir na construção de políticas, para a percepção das instituições públicas como oportunidades de lucro, uma vez que esses organismos criam “demandas educacionais” e depois se consolidam como detentores de soluções para tais questões, oferecendo-as, como serviços, à essas redes de educação.

Evidencia-se aqui é que algumas dessas ideias “internacionais” se constituíram como influência à elaboração do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que, no escopo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), tem o PME como uma

de suas ações. Deste modo, destaca-se aqui, que influências internacionais estão diretamente ligadas ao referido Compromisso, configurando-se, sob essa perspectiva, como uma influência indireta para a elaboração do PME.

Sobre essa questão, os organismos internacionais assinalaram presença no processo de reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, em especial as organizações financeiras, como o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), os quais exercem um papel importante no processo de elaboração das políticas domésticas de países com menor índice de desenvolvimento (ALVIM, 2004), a citar, o Brasil. No setor educacional, especificamente, essas reformas também trouxeram uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que responsabilizam o governo federal apenas pela criação e definição de parâmetros e orientações curriculares, pela formulação de ações e programas, bem como pelo estabelecimento de normas para execução e transferência voluntária de recursos financeiros aos estados e municípios. Para Draibe (2005), citado por Oliveira (2015), as reformas engendradas a partir de 1990 expressam forte contradição entre as demandas da população por maior acesso à educação e as crescentes exigências de renovação com base no desenvolvimento capitalista. De tal modo, a questão das influências internacionais nas políticas públicas brasileiras não é um fator inédito.

Sobre esse período, Frigotto (2010, p. 240), aponta que “as reformas neoliberais, ao longo do Governo Fernando Henrique, aprofundaram a opção pela modernização e dependência mediante um projeto ortodoxo de caráter monetarista e financista/rentista”. Mais à frente, os governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010) promoveram importantes mudanças nas políticas sociais direcionadas à população mais vulnerável (MARQUES; MENDES, 2009). É importante destacar que a eleição de Lula era vista como a possibilidade de rompimento com os modelos e *modus-operandi* de gestão praticados no Brasil, nos últimos anos de sua recente redemocratização. Todavia, de acordo com Oliveira (2009, p. 198), “o primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior”.

Em se tratando dessas permanências e das influências dos organismos internacionais, podemos citar a edição do Compromisso Todos pela Educação. Nas palavras do Secretário da SECAD/MEC, obtidas no processo de entrevistas, podemos observar tais questões:

No MEC nós tivemos acesso a um relatório publicado pela Unicef que apresentava uma lista de escolas, seus resultados de aprendizagens e as ações que eram realizadas com os alunos. Nossa leitura foi orientada para tal. [...] tanto que desse trabalho de leitura e interpretação dessa e de outras pesquisas foi que nós geramos o decreto presidencial que é o Todos Pela Educação.

Tal excerto possibilita identificar e constatar a influência de textos e publicações editados por organismos internacionais na constituição de políticas educacionais em nosso país. Uma questão que não emergiu das entrevistas, mas que será aqui destacada devido à sua importância no contexto desse estudo, diz respeito ao papel do movimento empresarial brasileiro na elaboração do Decreto nº 6.094/2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Nesse sentido, observamos que, em 2007, o governo federal reforçou a ideia, já presente nas reformas das políticas educacionais da década de 1990, de que só a articulação entre todos pode promover uma educação de qualidade (OLIVEIRA, 2009; 2015). Sob estas bases apresentou, em 15 de março de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação, que tinha como objetivo articular ações com vistas à melhoria da qualidade da educação no país.

Seu desenho inicial constituía-se da junção de 30 ações com o objetivo de enfrentar o problema da qualidade do ensino, em seus diferentes níveis, etapas e modalidades. Suas ações se constituem em movimentos a serem realizados especificamente pelo MEC, como a Prova Brasil<sup>58</sup>, sendo que algumas delas devem ser desenvolvidas de forma articulada com outros ministérios e secretarias, como é o caso do Programa Saúde na Escola<sup>59</sup>. Para Schuch (2014), o PDE busca se fundamentar em uma visão sistêmica da educação, nas ideias de territorialidade, responsabilização e mobilização social, valendo-se do regime de colaboração.

Ao pensarmos na participação e representação como foco para análise nessa pesquisa, podemos apontar que o PDE traz consigo uma contradição em relação a perspectiva, esperada do governo Lula, de maior participação nos processos de elaboração de políticas e ações. O PDE, segundo Marchand (2012, p. 69), não foi problematizado ou discutido com a sociedade brasileira, de modo que setores

---

<sup>58</sup> A Prova Brasil consiste em uma avaliação censitária, que tem por objetivo de avaliar a qualidade do ensino nas escolas públicas brasileiras (FRANCO *et al*, 2008). Posteriormente, nesse trabalho, apontaremos a influência dessa Prova para a elaboração do PME.

<sup>59</sup> Articula ações da saúde e da educação com o objetivo de promover ações de prevenção e atenção à saúde, de modo a contribuir para a formação integral dos estudantes.

representativos da educação se sentiram “excluídos do processo de elaboração da política”.

Sobre esse processo de discussão para a elaboração do plano, Araújo (2008, p. 160) aponta que:

Ao longo da elaboração do PDE, o único grupo que foi consultado pelo MEC foram os membros do Compromisso Todos pela Educação, inclusive adotando esse nome para uma das ações do PDE. O Compromisso Todos pela Educação é uma organização da sociedade civil conduzida por um grupo de empreendedores e composta hegemonicamente por empresários e fundações empresariais.

Por meio desta forte articulação e empenho de setores do capital, foi criado, por meio do Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual, tendo por referência o regime de colaboração entre os entes federados, busca articular uma rede de cooperação que envolve a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, o qual se constituiu no “carro-chefe” (SAVIANI, 2007, p. 1233) do PDE. No escopo do PDE temos o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual, conforme evidenciado, teve inspiração e largo apoio dos setores econômicos do país, amplamente representados no movimento empresarial Compromisso Todos pela Educação. Ao acessar o *site*<sup>60</sup> do Todos pela Educação, podemos observar que se autodenominam um movimento da sociedade brasileira, que possui a missão de envolver a todos, incluindo o poder público, em prol do avanço da qualidade da educação. Nesse ponto, já podemos encontrar convergências com as ideias reformistas da década de 1990 de que só a articulação entre todos pode promover uma educação de qualidade (OLIVEIRA, 2009; 2015).

A pauta desse movimento dialoga fortemente com o que foi apontado pela Cepal e Unesco na década de 1990, quando, em conjunto, editaram um material intitulado “*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*” (CEPAL; UNESCO, 1996). Nessa publicação é possível observar o apelo à sociedade no sentido de construir uma educação que se constitua chave para a transformação produtiva e social de países em desenvolvimento, em especial os latino-americanos.

El consenso alcanzado en torno a que no hay desarrollo económico posible sin una educación equitativa y de calidad se ha transformado en un mandato impostergable para los países de la región. [...] la evidencia de la necesidad de consensos nacionales en torno priorizar recursos para la educación la

---

<sup>60</sup> <http://www.todospelaeducacao.org.br>

producción del conocimiento, las actividades de ciencia y tecnología y la participación activa de todos los actores sociales, son elementos básicos de la nueva actitud (CEPAL; UNESCO, 1996, p. 5).

Sobre a influência desse documento nas políticas do Brasil, Shiroma *et al* (2011, p. 227) apontam que ficou evidente que a melhoria da educação só seria possível caso houvesse “descentralização das atividades para as escolas, a introdução de mecanismos de avaliação de resultados e a responsabilização de todos os atores sociais pela efetivação das mudanças necessárias”.

Ao refletirmos sobre discurso do envolvimento de todos em favor da educação, é preciso estar atento ao que, de fato, se propõe. Estamos nos referindo a um esforço entre todos, por uma educação de qualidade, mas que tenha o Estado como principal responsável por sua garantia ou nos referimos a um esforço no qual, aos poucos, o estado vai se eximindo da sua responsabilidade deixando para que outros “interessados” assumam esse papel?

Neste escopo temos então o Compromisso Todos pela Educação, e dentro de uma de suas ações, como já dito, está o PME. Sendo assim, constatamos que a influência internacional se vincula mais diretamente à constituição do PDE e do referido Plano de Metas, abarcando consequentemente o PME.

Adentraremos em outra categoria que emergiu da pesquisa e que influenciou na elaboração do PME: **Atividades Complementares**. Tal categoria teve sua origem no processo de levantamento das informações, realizado por meio das entrevistas. Na oportunidade constatou-se que o Projeto intitulado Ações Educativas Complementares, promovido pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Adultos e Diversidade, do Ministério da Educação (Secad/MEC), constituiu-se influência para a elaboração do PME. A entrevista realizada com o Coordenador de Educação Integral da SEB/MEC permitiu observar essa influência:

Nós já tínhamos na Secad uma ação voltada para o financiamento de atividades complementares aos estudantes nas escolas. Por meio da transferência voluntária, através do FNDE, o MEC financiava os projetos das escolas com vistas a ampliar a jornada educativa dos estudantes. Eu era o coordenador disso tudo no MEC e essa ação foi uma espécie de matriz para a elaboração do Programa Mais Educação.

Tal questão também é evidenciada na entrevista do Secretário da Secad/MEC:

A experiência das Atividades Complementares [referindo-se às Ações Educativas Complementares] foi muito importante para a construção do PME. Olhamos para o que vinha sendo desenvolvido e, como base nessas ações, começamos a desenhar o PME, somando outras intencionalidades.

Convém aqui observar que as Ações Educativas Complementares, cuja vigência cessou no ano que antecedeu à implantação do PME no país, tinham por objetivo:

(...)garantir o ingresso, o regresso, a permanência e o sucesso educacional, por meio da transformação da escola em um espaço atrativo, da redução da exposição de crianças, adolescentes e jovens a situações de risco, desigualdade, discriminação e outras vulnerabilidades sociais, da redução dos índices de repetência e evasão escolar e da melhoria da qualidade da educação (MEC.FNDE, 2004, Art. 1º).

Tais ações, a exemplo da configuração inicial do PME, eram ofertadas a estudantes no contraturno escolar, determinação essa que, embora presente na Portaria nº 17/2007 (BRASIL, 2007) que instituiu o PME, deixou de ser anunciada na sua normatização de regulamentação, o Decreto nº 7.083/2010 (BRASIL, 2010). Para fazer jus a recursos disponibilizados pelo governo federal, as escolas deveriam elaborar um plano de trabalho que, sendo aprovado por equipe do MEC, seria encaminhado ao FNDE para o repasse do recurso (MEC.FNDE, 2004).

Ao relacionarmos as informações das Ações Educativas Complementares com o PME, podemos já observar algumas aproximações. No referido programa as escolas deveriam elaborar um plano de ação, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (SIMEC) do Ministério da Educação, o qual, após aprovado por equipe do ministério, encaminhava as informações ao FNDE para a liberação dos recursos do programa às UEx. (BRASIL.MEC, 2008).

Outra convergência entre esta ação complementar e o PME, a qual pode ser observada no excerto anterior, se associa ao público alvo. Em ambos os casos os estudantes em situação de vulnerabilidade social se constituem como alvo prioritário das atividades, uma vez que não são universalizadas aos estudantes. O primeiro manual do PME, editado pelo MEC no de 2008, aponta tal focalização.

Este apoio se refere às redes que possuem alunos matriculados no ensino fundamental, localizadas em regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social e selecionadas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC (Secad/MEC) conforme relação disponível no site [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br), por intermédio de suas UEx. (BRASIL.MEC, 2008, p. 2)

Tal questão também está expressa no Manual Passo a Passo do PME (BRASIL.MEC, 2011b, p. 14), que apresenta os “estudantes que estão em situação de

risco e vulnerabilidade social” como o primeiro critério seleção do público alvo do programa.

Neste estudo, especificamente na primeira seção do segundo capítulo, já refletimos sobre essa lógica da priorização de determinados grupos nas políticas sociais. Se por um lado podemos concluir que tal movimento atenta contra o princípio constitucional da igualdade, como apontado por Menezes (2008), por outro, podemos contrapor, que esta priorização pode se constituir como uma alternativa ao considerar as especificidades e desigualdades que assolam algumas parcelas da população (SANTOS, 2003).

Especificamente em relação às Ações Educativas Complementares, mesmo ciente de que seu foco estava voltado para os estudantes em situação de vulnerabilidade, na percepção do Secretário da Secad/MEC entrevistado, o processo de seleção das escolas fomentava as desigualdades, uma vez que tinha por base a apreciação e hierarquização de projetos educacionais, retratados em planos de ação, resultando no recebimento, ou não, de recursos financeiros para a sua execução.

A gente percebeu que a lógica meritocrática do bom projeto era um fator poderoso de distorção das desigualdades e, até, de ampliação da desigualdade, você tinha que inverter a mão, quem mais precisa, quem mais devia ter. (...) E era preciso enfrentar isso. (...) Nesse sentido, o Mais Educação rompeu com essa lógica, uma vez que, mesmo as escolas tendo que elaborar um plano de ação, elas eram selecionadas[a priori] por meio de critérios que visavam combater essa desigualdade.

Por meio deste excerto podemos observar que a constituição do PME foi influenciada pela experiência vinculada às Ações Educativas Complementares, buscando ultrapassá-la no que tange à elaboração de um Plano de Trabalho como critério para a seleção das escolas que deveriam receber os recursos do Programa. Nesse caso específico, o objetivo, como pode ser observado, é mitigar a chamada “lógica meritocrática” – assim nomeada pelo entrevistado – presente nas referidas ações, de modo que os recursos financeiros pudessem chegar, de fato, às escolas percebidas como foco da política, e não apenas àquelas que tivessem maior *know-how* na elaboração de projetos voltados para a captação do apoio financeiro. O pensamento do secretário traz para a discussão a reflexão sobre a evolução temporal das políticas públicas em educação, na medida em que, espera-se, cada nova política implantada busque superar os desafios das que lhe antecederam, bem como potencializar suas contribuições.

Como já destacado na segunda seção do capítulo 2 deste estudo, os critérios para a adesão ao PME vinham ao encontro dos programas e projetos que visavam a diminuição

das desigualdades sociais, bem como ao atendimento a escolas com baixo IDEB. Ao fazer menção a este último critério destacado adentramos na última categoria de análise das influências para a elaboração do PME: **Indicadores Educacionais**.

Com base nas entrevistas realizadas, observa-se que a Prova Brasil<sup>61</sup>, avaliação em larga escala de âmbito nacional, constituiu-se como uma das influências para a elaboração do PME, uma vez que seu foco é a melhoria da qualidade da educação e da aprendizagem por meio da ampliação das oportunidades educativas (BRASIL, 2010). Com base no excerto de entrevista do Secretário da Secad/MEC, pode-se comprovar tal ideia:

[...] Você tem o Prova Brasil também já demonstrando validade das iniciativas da educação integral [referindo-se às Ações Educativas Complementares em relação aos resultados da avaliação] e, em 2006 para 2007, a partir do diálogo do MDS com o MEC, na figura do Ricardo Henriques, a ideia da educação integral com o Programa Mais Educação começa a ser delimitado.

O entrevistado indica que as escolas contempladas com as Ações Educativas Complementares obtiveram um resultado mais satisfatório na Prova Brasil, contribuindo para o delineamento inicial do PME. O mesmo entrevistado observa ainda que:

Em 2005, o MEC fez a Prova Brasil e ela mostrou que havia brutais desníveis de acesso à aprendizagem escolar: muitas escolas com baixíssimo rendimento e, ao mesmo tempo, algumas escolas com elevado rendimento escolar [...] Então, naquela época, o Ministro Haddad propôs que fossem feitos dois estudos: um sobre escolas bem-sucedidas no próprio Brasil e outros sobre redes bem-sucedidas, buscando observar um padrão de escolas e redes, de tal forma que fossem comparados os resultados. Esse estudo nos possibilitou observar que as escolas com as Ações Educativas Complementares tiveram um melhor resultado nesta avaliação.

A partir do excerto, podemos inferir que as Ações Educativas Complementares conquistam maior validade à medida que permitem a elevação dos índices da **Prova Brasil**. Nesse sentido, cabe refletir se, por meio do PME, os diversos saberes são valorizados por razão de uma compreensão mais ampla da educação e/ou em favor da melhoria dos índices nas avaliações em larga escala?

Com o objetivo de contribuir com essa reflexão, tomamos como exemplo outro excerto de entrevista concedida pelo Secretário da Secad/MEC:

Eu me lembro de uma escola de Balneário de Camboriú, em Santa Catarina, uma cidade litorânea, que havia instituído uma escola de surf para os alunos na própria escola e esta escola havia alcançado bons índices na Prova Brasil. Então também aí começaram a surgir evidências de que uma escola com

---

<sup>61</sup> No ano de 2005, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foi reformulado pela Portaria Ministerial nº 931, datada de 21 de março, na qual o referido sistema passou a ser composto por duas estratégias de avaliação: a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc), também conhecida como Prova Brasil e a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb). (OLIVEIRA, 2011)

atividades que transcendessem aquela curricularidade mais de grade, ela é uma escola que tinha potencial de bom resultado a aprendizagem escolar.

Ao tomarmos essa afirmação como referência poder-se-ia concluir que, de fato, o que se propõe é uma ampliação de atividades diversificadas com o objetivo de melhoria nos índices educacionais. Acreditamos que, esse tensionamento entre a valorização de outros saberes e aqueles conhecimentos reconhecidos e legitimados nas avaliações sistêmicas, faz parte de uma gama muito maior de contradições, da qual o PME não é o ator principal, mas fruto – e campo – dessa disputa.

Destacamos que esse processo de aproximação tanto com os resultados da Prova Brasil quanto com os textos da Unicef, constituíram-se motivos que contribuíram para construção do **Compromisso Todos pela Educação**. Conforme já destacado nesta seção, tal questão vem ao encontro do pensamento de Bowe *et al.* (1992, p. 19), no sentido de que o contexto da influência “é o lugar onde a política é normalmente iniciada. É aqui que os discursos políticos são construídos. É aqui que as partes interessadas esforçam-se para influenciar nas decisões”

Considerando que a assinatura do termo de adesão ao Compromisso se constitui condição para a adesão ao PME, e que este está presente no conjunto de ações do PDE, podemos inferir que o referido programa também tem como preocupação a melhoria nos índices de desempenho dos estudantes nas avaliações em larga escala. É importante destacar que a Prova Brasil avalia a proficiência de estudantes nos componentes curriculares de Matemática e Português, de modo que os demais saberes potencializados pelo programa não seriam possíveis de serem por ela mensurados. Aqui seria interessante levantarmos uma questão: a valorização de diversos saberes, preconizados pelo PME, estaria a serviço da melhoria da qualidade da educação, mensurada por meio de avaliações em larga escala?

Finalizando tais reflexões, podemos observar uma confluência entre as influências ao PME com as reformas educacionais engendradas no Brasil na década de 1990. Os organismos internacionais, por meio de suas ideias e proposições, apontavam para a necessidade de se construir ações de avaliação da educação (OLIVEIRA, 2009) e, nesse contexto, podemos incluir a Prova Brasil. Tais organismos apontavam ainda para a necessidade da ampliação da jornada escolar dos estudantes, como uma ação que visava a diminuição da desigualdade e como alternativa para a melhoria da qualidade educacional (Cepal; Unesco, 1996), assim como podemos ver as experiências das Ações Educativas Complementares.

Deste modo, contempladas as reflexões acerca do PME, destacaremos a seguir as influências, constatadas por meio desta pesquisa, para que o MEC apontasse à necessidade a constituição dos Comitês de Educação Integral.

Tendo como base as entrevistas realizadas no processo de pesquisa, bem como a leitura dos referenciais bibliográficos, no que tange ao contexto da influência diretamente associada à constituição dos Comitês de Educação Integral emergiu a seguinte categoria de análise: **Comitês do PEA (Programa Escola Aberta)**. Através das entrevistas foi possível constatar que os comitês constituídos pelo Programa Escola Aberta se consolidaram como influência para a criação dessas instâncias no âmbito do PME. Tal afirmação pode ser verificada no excerto da entrevista concedida pela Diretora da DCEI/SEB/MEC:

Os comitês, desde o início se constituíram, a partir experiência do Programa Escola Aberta. [...] Nós trouxemos a experiência de coletivos organizados do Programa Escola Aberta. E a ideia é exatamente essa: são coletivos organizados e organizadores da ação.

Tal questão também é evidenciada na entrevista da Consultora da Unesco:

O Programa Escola Aberta também cria o desenho de articulação da capital e região metropolitana, por meio dos comitês. Posteriormente essa organização é levada para o Mais Educação, diante da necessidade de se constituir instâncias para a articulação do programa no âmbito local de das capitais.

De tal modo, faz-se necessário apresentar o PEA, buscando dar destaque a seus comitês. Nesse sentido, observamos que o Programa Escola Aberta foi instituído no ano de 2004, por meio da Resolução CD/FNDE nº 052/2004, e objetivava apoiar a comunidade, possibilitando-lhe a utilização de espaços alternativos destinados à oferta de diversas atividades esportivas, culturais e de lazer, nas escolas públicas de educação básica do país (MEC.FNDE, 2004). O PEA teve origem no Programa Abrindo Espaços: Educação e Cultura pela Paz, instituído no Brasil pela Unesco, por ocasião do Ano Internacional da Cultura de Paz, o qual visava constituir-se possível estratégia voltada para a construção de uma cultura de paz, tendo como foco e principais atores envolvidos os jovens, a escola e a comunidade (NOLETO, 2008).

Observa-se na introdução de um documento sobre este programa, lançado pela Unesco no ano de 2004, intitulado: “Abrindo Espaços: educação e cultura pela paz”, que este reitera a agenda pautada pelos organismos internacionais, no sentido de construir ações com vistas a atender parcelas mais vulneráveis da população:

Este Programa se insere no marco mais amplo de atuação da UNESCO, voltado para a construção de uma cultura de paz, em prol da educação para todos e ao longo da vida, pela erradicação e o combate à pobreza e pela construção de uma nova escola para o século XXI. [...] Os caminhos trilhados pela UNESCO

para chegar à concepção do Programa Abrindo Espaços: Educação e Cultura para a Paz ressaltam seu compromisso institucional com a realidade brasileira, seu papel na erradicação e no combate à pobreza (UNESCO, 2004, p. 11).

A partir desse documento, podemos observar o foco dessas ações e o perfil dos programas engendrados por organismos internacionais. Tavares (2004) observa que as experiências associadas a tais programas se constituem especialmente por meio de uma maior participação da comunidade local. O pensamento desse autor encontra consonância no documento editado pela Unesco, o qual também apresenta que “o programa cristaliza um dos elementos definidores da vida social: a participação” (UNESCO, 2004, p. 48), bem como reitera que “outra ideia que norteou a concepção do Programa é o envolvimento das comunidades locais (...) reconhece-se amplamente o papel imprescindível desempenhado por agentes da sociedade civil no nível local” (p. 49).

Avaliações realizadas pela Unesco, em relação ao Programa Abrindo Espaços, como apontado por Noletto (2004), indicaram que este contribuiu para a diminuição dos índices de violência nas escolas e no seu entorno, além da ampliação do sentimento de pertencimento da comunidade em relação à escola. No contexto dessas avaliações e pesquisas, podemos citar a publicação *Violência nas Escolas* (UNESCO, 2002), que, como evidenciado pelo Secretário da Secad/MEC, contribuiu para a elaboração do PEA, em nível nacional.

A Unesco havia feito um trabalho muito interessante com pesquisa, inclusive sobre alternativas de lazer nas camadas populares, nos bairros periféricos, e constatado que havia uma correlação negativa entre espaço e lazer e violência nos finais de semana. Quanto menos espaço de lazer, mais indicador de violência havia.

Sobre esse processo de influência de organismos internacionais nas políticas públicas, podemos observar que tais pesquisas e documentos, conforme destacado por Mainardes (2007), ganham legitimidade constituindo-se como base para formulação de políticas públicas. Neste ponto observamos uma congruência em relação a influências dos organismos internacionais na elaboração do PEA, assim como ocorreu com o PME, conforme já apontado nesta seção.

Em sua entrevista, a Consultora Unesco reitera a influência do programa lançado pelo organismo da ONU para a elaboração do PEA, “[..] o MEC, inspirado nas experiências do Programa Abrindo Espaços cria o Programa Escola Aberta, com esse desenho de articulação da capital com a região metropolitana”. Cabe apontar aqui que, como foi discutido anteriormente nesta seção, a organização dos Comitês do PEA se constituíram

como influência para os Comitês de Educação Integral, conforme apontado nas entrevistas da Diretora da Dicei/MEC e da Consultora da Unesco.

Ao utilizar a expressão “desenho de articulação”, a entrevistada busca referir à estratégia utilizada na gestão do Programa Abrindo Espaços, replicados na constituição do PEA, que é a constituição de comitês nas regiões metropolitanas das capitais, com a participação das secretarias de educação das instâncias federadas destas regiões que executavam o programa (NOLETO, 2008). Observa-se aqui a intenção de estabelecer uma estratégia de articulação entre o MEC e os representantes das secretarias de educação com vistas a potencializar as ações do Programa Abrindo Espaços, estratégia essa que posteriormente foi utilizada no PEA, por meio dos Comitês Metropolitanos do Programa Escola Aberta, tendo sido também empregada no PME, associadamente aos Comitês de Educação Integral. Santos (2010) evidenciou que o PEA estimulava a constituição de processos participativos de gestão do programa envolvendo a comunidade, entretanto, com base no que podemos observar nos manuais do programa, a gestão dos comitês se aproximava muito mais de um processo representativo, no qual cada secretaria de educação disponibiliza seu interlocutor direto para participar dos referidos comitês.

É importante destacar aqui que, os próprios comitês do PEA se constituíram pela influência de outras experiências de maior participação social já concebidas nas políticas públicas brasileiras, como os fóruns e os conselhos. Conforme podemos observar no excerto da entrevista da Consultora Unesco: *“Na saúde existem as experiências dos consórcios de saúde. Na assistência social você tem os conselhos. Então, eu acho que tem essa inspiração de organização, mas nesse caso, estamos chamando de comitês”*. Assim, é possível observar que as experiências de participação social vivenciadas por outras políticas sociais, no contexto brasileiro, também se constituíram como influência para os comitês do PEA, que, por sua vez, influenciou na constituição dos Comitês de Educação Integral.

Finalizando esta seção, reitera-se que os Comitês do PEA se constituíram como influência para os Comitês de Educação Integral. Estes, por sua vez, em decorrência da capilarização do PME no território nacional, se ampliaram tanto na sua composição como na sua abrangência, conforme apresentado na próxima seção.

### **3.2. O dito e o escrito: os Comitês e o Contexto da Produção do Texto**

Esta seção objetiva analisar o Contexto da Produção do Texto, tendo por referência os documentos e normatizações editados pelo MEC em relação aos Comitês de Educação Integral. Embora o segundo contexto interaja com o primeiro – o contexto da Influência - cabe destacar que “enquanto o contexto da influência está muitas vezes relacionado com a articulação das ideologias e interesses estreitos, os textos políticos normalmente são articulados na linguagem do público geral” (BOWE *et al.*, 1992, p. 20). Estes textos representam a política e podem assumir várias formas, como os textos legais, pronunciamentos políticos, comentários e discursos (MAINARDES, 2007).

Cabe destacar aqui que, no conjunto de documentos a serem apresentados e analisados, alguns são específicos dos comitês e outros fazem menção a estas instâncias a partir de outras questões associadas ao PME, a citar, dos critérios de adesão ao programa, dos macrocampos e suas atividades, entre outros aspectos inerentes à organização do programa na escola e na rede de educação.

Dos textos analisados – os Manuais Operacionais da Educação Integral (BRASIL.MEC 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014), Série Mais Educação<sup>62</sup> – Gestão Intersetorial no Território (BRASIL.MEC, 2009b), Nota Técnica nº 387/2015 (BRASIL.MEC, 2015) e Portaria nº 12/2016 (BRASIL.MEC, 2016) –, emergiram 3 (três) categorias de análise em consonância com os objetivos desta pesquisa: 1. **Abrangência**; 2. **Composição e Participação**; e 3. **Intersetorialidade**.

Sendo assim, tendo em vista que a intenção, nessa seção, é refletir sobre as razões e motivações para que o MEC, através dos seus textos, apontasse para a constituição dos comitês de educação integral, observa-se que, através dessa pesquisa, foi possível constatar que os referidos comitês, ao longo dos anos, tiveram sua abrangência territorial ampliada, sobretudo em razão do avanço do PME no território nacional. Paralelamente, também foi possível constatar o avanço da abrangência da composição destas instâncias, fato que possibilitou refletir sobre os processos de participação estabelecidos em seu interior destas composições, bem como sobre a intersectorialidade, uma vez que os textos do MEC apontam para a importância – e necessidade – dessa articulação.

---

<sup>62</sup> A referida série é composta por mais dois cadernos, intitulados: “Educação Integral: texto referência para o debate nacional” (BRASIL.MEC, 2009c) e “Rede de Saberes Mais Educação” (BRASIL.MEC, 2009d), que sugere percursos para a elaboração de propostas pedagógicas de Educação Integral buscando o diálogo entre saberes escolares e comunitários.

### 3.2.1. Os Comitês de Educação Integral nos textos editados pelo MEC

Apresentaremos, aqui, os textos do MEC que abordam os Comitês de Educação Integral e, por meio das categorias de análise apresentadas anteriormente, destacaremos algumas reflexões sobre esses documentos, como base nos objetivos apresentados para essa pesquisa.

Contudo, antes adentrarmos tais reflexões faz-se necessário destacar os gêneros textuais em que os comitês são abordados pelo MEC. A importância de tal questão se revela na medida em que esses gêneros podem também expressar as intencionalidades em relação a essas instâncias. Segundo Marcuschi (2005, p. 64), a expressão gênero textual é utilizada para “referir os textos materializados que encontramos em nossa vida diária e que apresentam características sócio-comunicativas definidas por conteúdos, propriedades funcionais, estilo e composição característica”.

Cabe destacar aqui que poderia parecer deslocado o destaque dado aos gêneros textuais nos quais se fazem presentes os comitês, especialmente por se tratar de uma pesquisa integrante da linha de *Políticas, História e Cultura em Educação*. Entretanto, com vistas a uma maior compreensão do campo pesquisado, faz-se necessário essa referência, uma vez que entendemos que a escolha por um determinado gênero de texto para tratar de uma temática expressa o entendimento e os objetivos a ela associados, que, de acordo com Marcuschi (2005), apresentam características sociais e comunicacionais específicas.

Desse modo, os textos editados pelo MEC que abordam os comitês foram classificados, neste estudo, em três gêneros: **Manual**, **Acadêmico** e **Normativo**. No contexto desse trabalho, consideraremos no gênero textual **Manual** os documentos que apresentam informações que se aproximam de uma estrutura de passo a passo, na qual o leitor é orientado a seguir os apontamentos para a execução da política. Nos textos **Acadêmicos** abordaremos as publicações que trazem reflexões sobre os comitês em uma perspectiva científica, com fundamentação teórica. Por fim, no gênero **Normativo**, trataremos dos atos normativos que apontam para a regulamentação e definições sobre os comitês, seja no campo da sua constituição e/ou atribuições, entre outros aspectos.

O **Quadro 4** apresenta os textos editados pelo MEC em que os comitês estão presentes, seja de maneira exclusiva ou não. Por meio do referido quadro é possível evidenciar que os Manuais Operacionais, ao longo dos anos, se constituíram como o gênero mais utilizado para se referir aos comitês, fato que aponta para o caráter

operacional dessas instâncias no contexto da execução e implementação do PME, aos menos nos primeiros anos de implementação do programa.

#### Quadro 4

##### Publicações que se referem aos Comitês de Educação Integral

Documento	Gênero Textual	Ano de Publicação	Objetivo(s)
Manuais de Educação Integral para obtenção de apoio financeiro por meio do programa dinheiro direto na escola	Manual	2008, 2009, 2010	Apresentar às redes de educação e escolas, os critérios para a obtenção de apoio financeiro, voltados para a garantia das atividades em tempo integral para os estudantes. (BRASIL. MEC, 2008; 2009; 2010)
Série Mais Educação – Gestão Intersetorial no Território	Acadêmico	2009	Apresentar os marcos regulatórios do PME, o referencial conceitual da educação integral e gestão intersetorial, bem como os projetos e programas ministeriais que o compõem. (BRASIL.MEC, 2009b)
Manual da Educação Integral em Jornada Ampliada para obtenção de apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/Educação Integral.	Manual	2011	Apresentar às redes de educação e escolas, os critérios para a obtenção de apoio financeiro, voltados para a garantia das atividades em tempo integral para os estudantes. (BRASIL.MEC, 2011)
Manuais Operacionais da Educação Integral	Manual	2012, 2013, 2014	Apresentar às redes de educação e escolas, os critérios para a obtenção de apoio financeiro, voltados para a garantia das atividades em tempo integral para os estudantes. (BRASIL.MEC, 2012; 2013; 2014)
Nota Técnica nº 387	Normativo	2015	Reconhecer os Comitês Territoriais como espaço coletivo democrático voltados para a discussão de políticas locais de educação integral, reiterando sua composição intersetorial e de articulação, bem como espaços parceiros da Diretoria de Currículos e Educação Integral/SEB/MEC na implementação de suas políticas, programa e projetos. (BRASIL.MEC, 2015)
Portaria nº 12	Normativo	2016	Definir o caráter e a finalidade dos Comitês Territoriais de Educação Integral, reconhecer aqueles já constituídos em cada estado, bem como sua constituição e atribuições.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em BRASIL.MEC (2008; 2009; 2009b; 2010; 2011; 2011b; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016)

No gênero **Manual** estão incluídos os Manuais<sup>63</sup> editados no período de 2008 a 2014, os quais, conforme já evidenciado, objetivavam apresentar os critérios de adesão ao PME, além de esclarecer sobre o seu funcionamento e possibilidades de organização. Sendo assim, tais materiais não foram editados com a finalidade exclusiva de tratar dos comitês, embora fossem abordados nessas publicações.

Os manuais operacionais, após elaborados pelo MEC, eram encaminhados ao setor jurídico do FNDE para aprovação, uma vez que apresentavam critérios para a obtenção de recursos financeiros para a execução do PME. A esse respeito, a Diretora da DICEI/SEB/MEC, em sua entrevista evidenciou que “[...] *E eu me lembro de nós mandarmos os Manuais Operacionais para o FNDE e eles voltarem do jurídico do FNDE cortando muitas coisas*”.

Partindo da compreensão de que não há território político sem disputa, os Comitês de Educação Integral, ainda que não se proponham transformadores da ordem social, constituem-se, por sua possibilidade de ampliação dos processos participativos, como fator que pode desestabilizar o *status quo* das estruturas de poder. Ao refletirmos sobre a educação no contexto da reforma do Estado, é possível constatar que esse processo imprimiu no governo federal um movimento de criação e definição de regras e parâmetros para a execução de ações (OLIVEIRA, 2015). Os comitês, sob essa ótica, romperiam com o caráter centralizador e mandatário do governo, aqui expresso através do MEC, desafiando, assim, que o ministério tivesse uma postura de maior abertura para o diálogo.

Esse tensionamento ganha destaque na entrevista da Diretora da DICEI/SEB/MEC:

Mas tu te dás conta de que essas proposições são sempre acompanhadas de conflitos estruturais. Essa posição de fazer política pública com diálogo não é a posição do Ministério da Educação. Nunca foi! O Ministério da Educação define, normas, regras, critérios para o uso de recursos. Baixa e cumpra-se! Nós criamos uma coisa que nunca teve muita entrada e muito acesso.

Partindo da importância de se perceber os Manuais na sua condição de textos políticos, e, como tal, produzidos em um campo de disputas, convém destacar uma outra questão evidenciada no excerto anterior, e que será posteriormente resgatada nesse

---

<sup>63</sup> Trataremos aqui, por Manual ou Manuais, os documentos: Manuais de Educação Integral para obtenção de apoio financeiro por meio do programa dinheiro direto na escola (2008, 2009 e 2010), Manual da Educação Integral em Jornada Ampliada para obtenção de apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/Educação Integral (2011) e Manuais Operacionais da Educação Integral (2012, 2013, 2014)

trabalho, a qual diz respeito ao movimento do MEC no sentido de ampliar os espaços de participação em relação às políticas sociais. Se, por um lado, o perfil histórico do MEC é de definição unilateral das políticas, por outro, no caso do PME, universidades e representações da sociedade foram chamadas à contribuir nesse processo, como é o caso dos seminários do PME e a própria constituição dos comitês de educação integral.

Finalizada a discussão sobre os Manuais, adentramos no gênero **Acadêmico**, no qual abordamos a publicação *Gestão Territorial no Território*, integrante de Série Mais Educação (BRASIL, 2009b). O foco principal do texto é a intersetorialidade, especialmente do ponto de vista conceitual e de como sua articulação pode se constituir em uma alternativa importante e necessária para a execução do PME junto às instâncias subnacionais. Por se tratar de uma publicação na qual a referência aos comitês surge em diferentes momentos, organizamos o Quadro 5, cuja observação revela que os comitês têm como atribuição acompanhar e monitorar as ações do PME, bem como se constituir espaço de comunicação entre o MEC e as secretarias de educação, municipais e estaduais.

#### **Quadro 5** **Os comitês na Série Mais Educação – Gestão Intersectorial no Território**

<b>Abordagem</b>
“O Programa conta, em sua estrutura, com <b>Comitês Metropolitanos</b> , que agregam representantes das escolas, das secretarias de educação, da comunidade, como espaço de articulação das ações e experiências da região e constroem Planos de Ação Coletivos. Esses comitês se relacionam tanto com a Coordenação Nacional do Programa quanto com as escolas e unidades executoras de cada território” (p. 27).
“Certamente o IDEB é um ponto de partida fundamental para o Programa MAIS EDUCAÇÃO, mas ele não é suficiente para responder às metas e propósitos da educação integral. Por isso, é muito importante que os <b>Comitês Metropolitanos</b> tenham em sua pauta a sistematização dos resultados alcançados pelas experiências em andamento, de modo a subsidiar a produção de indicadores na perspectiva territorial e intersectorial” (p. 39).
“É fundamental que o fluxo de comunicação esteja a serviço da finalidade do programa, o aprendizado compartilhado entre as instâncias federais, metropolitanas e locais. A comunicação neste sentido, não tem mero caráter de controle da ação de um sobre o outro, mas precisa ser pensada como um processo capaz de aperfeiçoar as práticas dos envolvidos – <b>Comitês Locais, Comitê Metropolitano</b> e Fórum Interministerial” (p. 46).
“Este tema [referindo-se à gestão financeira do programa e à melhoria da qualidade da aprendizagem dos estudantes participantes do PME] certamente será pauta dos <b>Comitês Metropolitanos</b> , assim como dos <b>Comitês Locais</b> que, conjuntamente, podem indicar perspectivas de continuidade, aprimoramento e expansão do Programa MAIS EDUCAÇÃO no Território” (p. 46).
“A responsabilidade pelo acompanhamento e avaliação do Programa deverá ser compartilhada entre o <b>Comitê Metropolitano e os Comitês Locais</b> , assim como pelo Fórum Interministerial. Por essa razão é indispensável um fluxo de comunicação claro e efetivo” (p.47).

“Por sua proximidade com o cotidiano das crianças e adolescentes, os participantes do **Comitê Local** estão mais aptos a realizar o mapeamento das potencialidades educativas dos territórios. A troca de informações entre o **Comitê Metropolitano e os Comitês Locais** torna-se essencial para que as informações relevantes estejam à disposição de todos. **O Comitê Metropolitano**, por sua composição heterogênea e multisetorial, terá condições de visualizar a distribuição das capacidades instaladas nos territórios, numa perspectiva de orientar a melhor distribuição e acesso destas capacidades para o conjunto das experiências em desenvolvimento na região metropolitana” (p. 47).

Fonte: Elaborado pelo autor com base em BRASIL.MEC (2009b)

Esse material, apesar de se configurar no gênero Acadêmico, por sua especificidade, não traz em si, de modo direto, reflexões de caráter teórico acerca dos Comitês de Educação Integral, talvez pela ausência de referencial sobre o tema. O que se pode observar, a partir dos excertos é que os comitês são mencionados de forma relacionada à sua composição e atribuições. Mais especificamente em relação a essa última perspectiva, observa-se o papel dos comitês em relação ao acompanhamento e monitoramento das ações do PME, bem como de possibilitar o fluxo de comunicação entre o MEC e as secretarias de educação. Desse modo, no contexto do gênero Acadêmico, podemos observar que os comitês são abordados muito mais sob a ótica do apontamento de suas potencialidades e atribuições, do que sob a perspectiva de reflexões de caráter teórico sobre tais instâncias.

Ainda no que tange aos gêneros textuais, observamos que o gênero **Normativo**, é composto pela Nota Técnica nº 387/2015 (BRASIL.MEC, 2015) e pela Portaria nº 12/2016 (BRASIL.MEC, 2016). De modo a facilitar a compreensão, apresentamos inicialmente uma breve discussão conceitual sobre cada um dos ordenamentos normativos para, posteriormente, analisá-los de modo articulado, uma vez estes que focam diretamente o objetivo desse estudo, qual seja, os Comitês de Educação Integral. Estas são as únicas publicações editadas pelo MEC que se referem especificamente e exclusivamente a esses comitês, sendo que tais documentos mencionam apenas os Comitês Territoriais de Educação Integral, não havendo qualquer outra citação a outros comitês sejam eles no âmbito local, metropolitano, regional ou estadual.

No tocante à Nota Técnica nº 387/2015, faz-se importante observar de início que resultou especialmente de pressão exercida diretamente sobre o MEC pelos Comitês de Educação Integral, em especial pelo Comitê Territorial de Educação Integral de São Paulo. Nesse sentido, convém esclarecer que, de acordo com o Manual de Redação Parlamentar e Legislativa, editado pelo Senado Federal (BRASIL.SENADO, 2006), tal documento tem por objetivo apresentar uma manifestação do executivo ou do legislativo em relação a um tema, de modo a expor seu entendimento sobre o mesmo. Dessa forma,

podemos compreender que, uma nota técnica se constitui fruto de uma solicitação ou pressão, seja de coletivos organizados, como é o caso dos comitês, ou de outras instâncias. Ainda de acordo com o referido Manual, a nota técnica deve ser “informativa, esclarecedora, objetiva e sintética” (BRASIL.SENADO, 2006, p. 23).

Por meio de busca no site do Comitê Territorial de Educação Integral de São Paulo, foi possível localizar o Ofício nº 005/2015, enviado ao MEC, em 05 de maio de 2015 (SÃO PAULO, 2015), no qual o Comitê solicita que o Ministério garanta apoio de modo a viabilizar suas ações. Tal ação veio ao encontro do relato de um dos entrevistados, qual seja de que os comitês realizaram um movimento de pressão ao MEC em relação à edição de um ato normativo voltado para o seu reconhecimento, buscando garantir sua legitimidade. O *advocacy*<sup>64</sup> realizado pelos comitês territoriais pode ser observado na entrevista da representante do Comitê Territorial de Educação Integral de Sergipe:

Como princípio dos comitês, a coletividade, a nota técnica também partiu de um coletivo. Essa luta que se vem travando com Ministério da Educação, mesmo no governo legitimamente eleito, ela vem através do reconhecimento desses comitês. Então, já se previa tudo isso, e essa nota técnica veio no momento em que houve uma reunião no senado, para apresentar a importância do Programa Mais Educação - o Mais Educação, vem recebendo alguns ataques, principalmente depois daquela pesquisa que a Fundação Itaú juntamente com o Banco Mundial publicou. (...)-, então, reuniram-se lá em Brasília, a professora Jaqueline Moll; a professora Natasha Costa; um representante dos comitês, que na época quem foi o Anderson George, de São Paulo; um representante de Sergipe, que foi o professor Nesvaldo Lima. Naquele momento, eles se articularam para construção dessa nota técnica, e, aí, o MEC reconheceu o texto e proporcionou essa publicação, que reconhecia [os Comitês] por meio de um documento "mais frágil" que uma portaria.

Logo, a nota técnica foi editada como resultado de pressão exercida por membros dos comitês territoriais de educação integral, demonstrando, em certa medida, a afirmação de que estes coletivos exercem um papel de influência nas decisões do Ministério. Ainda que seja uma influência frágil, uma vez que o que se pretendia a edição de uma Portaria, conforme pode ser observado na fala do Coordenador Geral de Educação Integral da SEB/MEC:

Como nós já estávamos começando a sofrer um declínio em relação a essa política pública, a nota técnica ajudou a dar uma injeção de ânimo nos comitês. Na época a ideia era fazer uma portaria, mas porque se fez uma nota técnica? Ela foi construída em conjunto com as pessoas dos comitês. Como seria muito difícil que o ministro assinasse uma portaria - até porque a política de educação integral já não encontrava apoio nele.

---

<sup>64</sup> Advocacy é a ação de *lobby*, em favor de um tema a ser institucionalizado o que se pleiteia institucionalização. (SILVA, 2007)

Sendo assim, o MEC, por razões de forças políticas e disputas internas, em um primeiro momento, apresentou uma nota técnica e, no ano posterior, em 2016, editou a Portaria nº 12/2016. Outro movimento importante a ser considerado é que, de acordo com entrevista concedida pela representante do Comitê Territorial de Educação Integral de Pernambuco, as ideias para a constituição de uma portaria eram, inicialmente, mais amplas:

Eles, em Brasília, junto com a Cultura, escreveram uma portaria maior, sobre esse fórum [Mais Educação] e nessa portaria seriam regulamentados os comitês. [...]. Só que quando passava para assinar, os ministros não assinavam. Então, nós dos comitês, pleiteamos uma portaria para os comitês. A ideia inicial era [apresentar os comitês] na portaria do Fórum, vincular os comitês ao fórum. Mas isso não vingou! E aí, no apagar das luzes, o Palácios assinou a portaria dos comitês.

Convém aqui esclarecer que, conforme evidenciado anteriormente, a Portaria Interministerial nº 17/2007, que institui o PME, prevê também a criação do Fórum Mais Educação, composto por representantes dos Ministérios e Secretarias Federais que integrem ou venham a integrar o programa, o qual deveria ter como função coordenar a implementação do Programa no âmbito nacional (BRASIL, 2007). Assim, de acordo com a entrevistada, a expectativa inicial era que se editasse uma portaria regulamentado este Fórum, ao qual ficariam vinculados os Comitês de Educação Integral. Entretanto, a regulamentação associada ao Fórum não se efetivou.

É importante destacar também que a Portaria nº 12 foi editada no dia 12 de maio de 2016, exatamente no mesmo dia em que o Senado votou a abertura do processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff. Esse destaque é importante para que se perceba em qual contexto político essa discussão se desenvolveu. Além disso, convém observar que a referida portaria não foi assinada pelo então ministro da educação, Aloísio Mercadante<sup>65</sup>, o qual, segundo alguns entrevistados, apresentava discordâncias em relação ao Programa Mais Educação, conforme pode ser observado na entrevista do Coordenador de Educação Integral SEB/MEC:

Foi possível ouvir ele [o Ministro da Educação] dizer que o menino aprendia a lutar capoeira, mas não sabia matemática. Então isso já mostrava um bom sinal de não envolvimento.

A compreensão de desacordo do ministro em relação ao Programa Mais Educação e, conseqüentemente, em relação aos Comitês de Educação Integral também foi manifesta

---

<sup>65</sup> O próprio ministro já apontava para a necessidade de se rever o PME com foco nas atividades de Português e Matemática, conforme pode ser visto em: <http://educacaointegral.org.br/reportagens/mais-educacao-em-debate-qual-futuro-programa-educacao-integral/>

pelo Representante do Comitês Territorial de Educação Integral de Sergipe: “Embora a gente soubesse que o próprio Mercadante não tinha muita simpatia pelos comitês. O próprio Mercadante não tinha esse carinho e não reconhecia legitimamente”

Convém destacar que tanto a nota técnica quanto a portaria se consolidaram, no caso dos Comitês de Educação Integral, como instrumentos de reconhecimento e não de regulamentação dessas instâncias. Partindo dessa afirmação, observa-se que, de acordo com o Silva (2013), portaria é um ato editado pelo Executivo ou por quem a lei autorizar, constituindo-se como um ato de regulação que, para que se converta em força de lei, precisa ser regulamentada por decreto ou lei, o que, no caso dos Comitês, não ocorreu em nível nacional.

É interessante observar que os atos normativos, ainda que sejam frutos de uma pressão organizada pelos Comitês de Educação Integral, não são em si um consenso entre os próprios integrantes dessas instâncias. Como podemos observar pela entrevista da representante do Comitê Territorial de Educação Integral de Pernambuco, a questão da institucionalização, por meio de documentos legais, não é fundamentalmente importante na visão de alguns membros dos comitês:

Eu não sou a favor de legalização nenhuma, porque eu acho que na hora que você legaliza, se torna letra morta. Porque na verdade, é a participação coletiva dos sujeitos que faz a diferença no território de dentro para fora, de fora para dentro.

De todo modo, o texto político expressa as intencionalidades da política e, no caso específico dos Comitês, tal normatização contribuiu, na visão do Coordenador Geral da Educação Integral do MEC, para que os seus membros pudessem ter sua participação legitimada.

[...] as pessoas tinham muitas dificuldades nos municípios, devida a sua grande troca de gestores, em garantir a participação nos comitês. As pessoas tinham muita dificuldade em garantir a liberação para participarem desses encontros, elas eram questionadas: “Onde estão esses comitês?”. Então a nota técnica e essa portaria vieram ao encontro dessa necessidade.

Ambos os aspectos, seja o relativo às trocas de gestores no âmbito das instâncias subnacionais seja o distanciamento do ministro da educação em relação ao PME, vêm ao encontro da reflexão de que as políticas mudam, se alteram nos espaços e nas arenas de disputas, de forma que os textos políticos, por vezes, chegam até mesmo a nunca serem lidos diretamente (BALL, 1994).

Após a discussão acerca dos gêneros textuais nos quais os comitês são abordados pelo MEC, passamos a apresentar a primeira categoria que, durante a pesquisa, emergiu

da análise desses textos, a **abrangência**<sup>66</sup>, a qual diz respeito à dimensão geográfica dos Comitês. A partir da leitura dos textos aqui analisados podemos observar a existência de diversas nomenclaturas para se referir aos Comitês de Educação Integral: local, metropolitano, regional, estadual e territorial. Pretende-se aqui, refletir sobre essas denominações, discutindo, entre outros aspectos, seus significados.

Nesse sentido, o Quadro 6, apresenta, como os comitês são mencionados nos Manuais. A escolha pelo destaque a essas publicações, justifica-se uma vez que por meio delas é possível apreender todo o histórico dos comitês, desde a sua constituição até sua abrangência. Cabe ressaltar aqui que a publicação Gestão Intersetorial no Território (BRASIL, 2009b) trata dos Comitês Locais e Metropolitanos e os atos normativos, quais sejam, a Nota Técnica 387/2015 e a Portaria nº 12/2016, tratam especificamente dos Comitês Territoriais de Educação Integral. Assim, compreendemos que os referidos manuais nos possibilitam analisar a abrangência de todos esses Comitês.

**Quadro 6**  
**Abrangência dos Comitês de Educação Integral, de acordo com os Manuais de Educação Integral editados no período de 2008 a 2014.**

<b>Ano</b>	<b>Dimensão dos comitês citados nos Manuais</b>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitês Locais</li> <li>• Comitês Metropolitanos</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitês Locais</li> <li>• Comitês Metropolitanos</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitês Locais</li> <li>• Comitês Metropolitanos, Estaduais e Regionais</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitês Locais</li> <li>• Comitês Metropolitanos, Estaduais e Regionais</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitês Locais</li> <li>• Comitês Territoriais</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitês Locais</li> <li>• Comitês Territoriais</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitês Locais</li> <li>• Comitês Territoriais</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor com base em BRASIL.MEC (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014)

A observação do Quadro 6 permite perceber a utilização de duas nomenclaturas simultâneas para os Comitês de Educação Integral, estabelecidas de forma associada à sua abrangência geográfica. Se, por um lado, a nomenclatura “Comitês Locais” permaneceu inalterada durante todo o período de vigência do PME, por outro, houve um

<sup>66</sup> Aqui ao nos mencionarmos a abrangência estaremos nos referindo ao à dimensão geográfica desses comitês.

significativo movimento associado à tentativa de adequação de uma nomenclatura vinculada à maior abrangência de atuação desses Comitês, que, se de início foram nomeados “Comitês Metropolitanos”, posteriormente foram denominados “Comitês Metropolitanos, Estaduais e Regionais”, para, por fim, serem chamados de “Comitês Territoriais”.

Há que se destacar, os Comitês Locais se constituem em cada escola que executa o PME, e essa organização é referendada, pelo MEC, em todas as edições dos Manuais de Educação Integral.

Buscando contribuir na apresentação das análises acerca dos Comitês Metropolitanos, no que tange à abrangência, até a sua ampliação para Comitês Territoriais, utilizaremos o Quadro 7, o qual nos permite perceber que a evolução da abrangência dos comitês no País se associou diretamente ao avanço da implantação do PME no território nacional. Tal avanço foi possibilitado especialmente através da ampliação dos critérios de adesão ao programa, dispostos nos Manuais, editados a cada novo ano, no período de 2008 a 2014, conforme é possível deduzir a partir da observação do Quadro 7:

**Quadro 7**  
**Critérios de adesão ao PME e Abrangência dos Comitês, de acordo com os Manuais de Educação Integral editados no período de 2008 a 2014**

Ano	Critérios territoriais de adesão ao PME	Abrangência dos comitês
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolas <i>localizadas nas capitais e cidades das regiões metropolitanas</i>, com IDEB baixo.</li> </ul>	Comitês Metropolitanos
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolas contempladas com o PPDE/Integral em 2008;</li> <li>Escolas <i>localizadas nas capitais e cidades das regiões metropolitanas</i>, com IDEB baixo.</li> <li>Unidades escolares estaduais e municipais localizadas em municípios atendidos pelo PRONASCL.</li> </ul>	Comitês Metropolitanos
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolas contempladas com o PPDE/Integral em 2008 e 2009;</li> <li>Escola com baixo IDEB e/ou <i>localizadas em áreas de vulnerabilidade social</i>;</li> <li>Escolas em cidades com mais de 163 mil habitantes;</li> </ul>	Comitês Metropolitanos, Estaduais e Regionais
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolas contempladas com o PPDE/Integral em 2008, 2009 e 2010;</li> <li>Escola com baixo IDEB e/ou <i>localizadas em áreas de vulnerabilidade social</i>;</li> <li>Escolas em cidades com mais 90 mil habitantes que já fazem parte do PDE/Escola</li> </ul>	Comitês Metropolitanos, Estaduais e Regionais
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolas contempladas com o PPDE/Integral em 2008, 2009, 2010 e 2011;</li> <li>Escola <i>localizadas em territórios priorizados pelos Programa Brasil sem Miséria</i>;</li> </ul>	Comitês Territoriais

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolas que participam do Programa Escola Aberta</li> <li>• Escolas do Campo.</li> </ul>	
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolas contempladas com o PPDE/Integral em 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012;</li> <li>• Escola com índice igual ou superior e 50% dos estudantes participantes do Programa Bolsa Família;</li> <li>• Escolas que participam do Programa Escola Aberta</li> <li>• Escolas do Campo, Indígenas e Quilombolas</li> </ul>	Comitês Territoriais
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolas contempladas com o PPDE/Integral em 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013;</li> <li>• Escolas <i>localizadas em todos os municípios do País</i>.</li> </ul>	Comitês Territoriais

Fonte: Elaborado pelo autor com base em BRASIL.MEC (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014).

Os Comitês Metropolitanos, de acordo com as publicações mencionadas, se constituem nas regiões metropolitanas das capitais. Cabe aqui destacar que, nos dois primeiros anos de execução do PME, sua implementação ficou focalizada nas “capitais e cidades das regiões metropolitanas”, o que justifica, nos anos de 2008 e 2009, a menção aos Comitês no âmbito estrito dessas regiões metropolitanas. Já nos anos de 2010 e 2011, os critérios de adesão ao PME avançaram na direção de abarcar, entre outros aspectos, as “escolas com baixo IDEB e/ou localizadas em áreas de vulnerabilidade social”, implicando em uma necessária redefinição da nomenclatura dessas instâncias, uma vez que tais critérios deixam de se restringir às regiões metropolitanas, fato que contribuiu para passassem a ser denominados “Comitês Metropolitanos, Estaduais e Regionais”.

É importante também destacar que os comitês, conforme surgem nos textos dos MEC, são influenciados pelas experiências concretas de organização dessas mesmas instâncias. Como se pode observar por meio da entrevista da Diretora da DICEI/SEB/MEC, as formas como os comitês foram se organizando no território nacional influenciaram para que os Manuais pudessem, em seus textos, contemplá-los.

O comitê Regional nasce especificamente da confluência que nós temos entre Pernambuco e Bahia e tu tem ali Petrolina e Juazeiro. Então, não era nem Local, até era local, porque era cada um em seu município, mas era junto esse comitê. E não era estadual, tampouco. Por serem cidades de diferentes estados esse Comitê se configurava como “Regional”.

Tal movimento nos remete ao caráter cíclico da política e valendo-se do que disse Ball (1994), os contextos da política não são dissociados, de modo que há uma “complexidade do ciclo de políticas” (MANARDES, 2007, p. 32). Podemos observar aqui que a própria prática de organização dos comitês se constituiu como influência para que as publicações do MEC abordassem outras formas de organização dessas instâncias até então não contempladas nos seus textos políticos.

A partir do ano de 2012 emergiu uma nova organização de Comitês, os Territoriais. É importante destacar que, nos Manuais, essa nomenclatura se manteve inalterada a partir do referido ano. Por meio de um excerto da entrevista da Representante do Comitê Territorial de Pernambuco podemos observar que essas mudanças de nomenclatura foram influenciadas pela experiência prática de um dos Comitês:

Então, muita gente queria ser dono do comitê [...] A secretaria estadual achava ela que era referência. Então, como referência os municípios se colocavam submetidos a ela. [...] Uma coisa é você constituir um grupo, outra coisa é você constituir um coletivo no qual você está submetido [...] Então, nós, percebendo isso, começamos a sofrer com a secretaria estadual, ela queria fazer tudo no formato dela, num formato de portaria, “faça isso... faça aquilo”. E a secretaria estadual queria constituir uma base aliada no comitê, parecia uma base aliada de governo e não uma coisa constituída. [...] Então, a gente disse: “Não tem dono, precisa ser territorial!”. [Precisa ser alicerçado]No protagonismo de todos e eu acho que é isso que dá sustentabilidade ao Comitê de Pernambuco, porque não é uma pessoa ou outra, mas todos estão nessa construção.

Nesse excerto podemos destacar duas questões importantes em relação às políticas públicas e sua implementação nos territórios. A primeira diz respeito a complexidade de se organizar coletivos nos quais a gestão seja colegiada. Tal experiência comprova a perceptível dificuldade de diferentes setores se articularem horizontalmente com outros atores e instituições. Essa questão está intimamente ligada à experiência de gestão intersetorial que será discutida mais à frente neste trabalho.

Outra questão que podemos destacar é, mais uma vez, a influência das experiências práticas vivenciadas pelas diversas organizações de Comitês de Educação Integral, ao longo do país, influenciando nos textos políticos sobre estes espaços de participação. Se, anteriormente a capilaridade do PME no território nacional se constituiu influência para as experiências dos Comitês, como é o caso dos Comitês Locais e Metropolitanos, posteriormente, as próprias experiências dessas instâncias começaram a influenciar a política.

Outro aspecto importante a ser destacado é em relação ao processo de diálogo entre o MEC e os Comitês. Ao longo dos anos de 2009 a 2014 foram realizados seminários sobre o Programa Mais Educação organizados pelo MEC, ou por municípios e/ou estados, em parceria com o Ministério buscando consolidar as ações da política indutora de educação integral em tempo integral no País, o PME. Conforme podemos observar, em sua entrevista, a Diretora de Currículo e Educação Integral aponta que esses seminários eram também espaços de diálogos com os Comitês já constituídos.

Nós fizemos entre 2009, 2010, 2011, seminários nos país inteiro. Seminários estaduais, seminários regionais, seminários locais em algumas cidades. Primeiro o MEC propunha, depois os municípios e estados começavam a

propor também. [...] E nesses anos todos nós fazíamos pelo menos um seminário nacional. Então esse seminário nacional trazia para Brasília muita informação, com apresentação de trabalhos. Então as estratégias de diálogo e escuta são essas, sobretudo os seminários.

É importante destacar também que nesses encontros, sejam seminários, reuniões, entre outras formas de eventos, foram realizados discursos dos representantes do Ministério e estas falas também de caracterizam, na perspectiva de Ball (1994), como textos políticos. Podemos observar que estes seminários, além de se constituírem como espaços da promoção desses discursos sobre as políticas (produção do texto), também desempenhavam o papel de escuta sobre a prática. Para Bowe *et al.* (1992), o contexto da prática é aquele no qual a política é reinterpretada e recriada.

A partir dessas reflexões podemos adentrar em uma outra categoria de análise elencada nessa pesquisa, **Composição e Participação**. Essa categoria busca compreender os comitês de educação integral como instâncias democráticas de educação e, nesse contexto, sua forma de organização.

Com o objetivo de contribuir com a análise, apresentamos no Quadro 8 a composição dos comitês, de acordo com os manuais de educação integral. A análise das informações associadas aos Comitês de Educação Integral permite perceber que, ao longo do período de vigência do PME, sua composição deixou de se centrar em integrantes prioritariamente vinculados à gestão das secretarias de educação e das escolas, para incorporar não só as comunidades escolar e local, como também outros atores sociais. Resumidamente, a composição dos comitês, no período observado, avança na direção de buscar incorporar uma composição mais democrática, conforme é possível identificar no Quadro 8.

**Quadro 8**  
**Composição dos Comitês de Educação Integral, de acordo com os Manuais de Educação Integral editados no período de 2008 a 2014.**

Ano(s)	Comitê	Composição
2008 e 2009	Comitê Local	Paritária, com dois representantes da direção da escola e dois do conselho escolar. (BRASIL.MEC, 2008; 2009)
	Comitê Metropolitano	Três (03) representantes de cada EEx que executa o PME, na região metropolitana, representantes de universidades locais e coordenação geral dos Comitês Locais. (BRASIL.MEC, 2008; 2009)
2010 e 2011	Comitê Local	“Os comitês locais deverão ser constituídos de professores da escola, pais de alunos, representantes dos estudantes e representantes da comunidade”. (BRASIL.MEC, 2010, p. 17)

	Comitês Metropolitanos, Regionais ou Estaduais	<p>“Constituídos pela representação de cada secretaria estadual, municipal e distrital que desenvolve o Programa Mais Educação, por representantes de secretarias municipais, estaduais e distritais de áreas de atuação com interface no Programa (Cultura, Esporte, Desenvolvimento Social e outras) e atores sociais e institucionais diversos que colaboram para a realização das ações.” (BRASIL.MEC, 2010, p. 17)</p> <p>“A composição pode contemplar representantes das universidades, profissionais de todas as secretarias estaduais, municipais e distrital responsáveis pela garantia de direitos das crianças e adolescentes, representante da Entidade Executora-EEEx responsável pelo PDDE/Integral, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, diretor, professor comunitário e demais entidades parceiras, de acordo com a realidade da região”. (BRASIL.MEC, 2010, p. 18)</p>
2012, 2013 e 2014	Comitê Local	“Os comitês locais deverão ser constituídos de professores da escola, pais de alunos, representantes dos estudantes e representantes da comunidade”. (BRASIL.MEC, 2012, p. 79)
	Comitês Territoriais	“Estes comitês deverão ser constituídos pela representação de cada secretaria de educação estadual, municipal e distrital, por representantes de outras secretarias municipais, estaduais e distritais de áreas de atuação com interface nos Programas (Cultura, Esporte, Desenvolvimento Social e outras), universidades e atores sociais e institucionais diversos que colaboram para a realização das ações (representantes das Entidades Executoras – EEx – responsáveis pelo PDDE/Integral, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, diretor, professor comunitário, etc.).” (BRASIL.MEC, 2012, p. 79)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em BRASIL.MEC (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014)

Nos anos de 2008 e 2009 observamos que os manuais trazem poucas referências aos Comitês de Educação Integral, limitando-se à recomendação da criação dessas instâncias e à especificação de sua composição. Em relação ao Comitê Local, no que tange à sua **composição**, destaca-se a representação da direção escolar e do conselho escolar. Santos e Nascimento (2014, p. 4) observam que “É importante sinalizar que esse Conselho [Escolar] deve reunir representantes de todos os segmentos da escola, de forma que todos sejam representados”. Dessa forma, a representação do conselho nos comitês teria legitimidade se estes, comitês, tivessem em sua composição a representação de todos os segmentos escolares.

Ainda no que tange aos Comitês Locais, nos anos 2010 à 2014 observamos significativa ampliação no que diz respeito à sua composição, uma vez que os Manuais apontam para que sejam constituídos por professores da escola, pais de alunos, **representantes dos estudantes** e **representantes da comunidade**, possibilitando observar um movimento no sentido de induzir uma maior participação da comunidade escolar nessa instância. Nesse contexto, convém observar que, de acordo com Sartori (1962), é importante que os **representantes** tenham comprometimento com os interesses

e reivindicações daqueles que representam. Assim, podemos inferir que, ao menos em tese, à medida que os Comitês Locais ampliam seu corpo de **representações** em sua composição, teríamos assim um “contrato social” com maior reivindicação de interesses dos representados, o que, certamente, pode se desdobrar em maiores disputas internas, considerando que esses representantes sejam comprometidos com as reivindicações daqueles aos quais representam.

Em relação aos Comitês Metropolitanos, nos manuais editados nos anos de 2008 e 2009, observa-se a recomendação para que sejam compostos por três representantes de cada entidade executora<sup>67</sup> (EEx) do PME e **representantes** de universidades locais, bem como pelo coordenador geral do PME junto às instâncias subnacionais. Assim, a exemplo dos Comitês Locais, também se observa que a composição dos Comitês Metropolitanos está alicerçada prioritariamente nos responsáveis pela execução do PME junto aos entes subnacionais. A análise dos textos dos Manuais de ambos os anos nos aponta que não há nenhuma recomendação (nem restrição) às EEx em relação à oportunidade, por exemplo, de **representação de estudantes e familiares** nos comitês.

Especificamente em relação ao documento, **Série Mais Educação – Gestão Intersetorial no Território**, observamos que o referido material não traz em si muitos detalhes sobre a composição dos comitês. Todavia chama a atenção o fato de mencionar que os Comitês Metropolitanos são constituídos por representantes da comunidade, entre outras representações (BRASIL.MEC, 2009b), em franca contraposição aos manuais, editados nos anos de 2008 e 2009 que não mencionam diretamente a palavra **comunidade** ao se referirem à composição dessas instâncias.

Podemos aqui inferir que o MEC, a partir dessa publicação, possibilitou a reflexão sobre a necessidade participação de representantes da comunidade nesses comitês. Como já evidenciado, os Manuais são documentos editados pelo MEC sujeitos à aprovação do FNDE, no que se potencializam os campos de disputas entre o que se deseja no ministério e o que é aceito e aprovado pelo jurídico do referido Fundo. Conforme destacado anteriormente, esses Manuais, assim como outros textos políticos, são frutos de disputas e acordos políticos, ainda que temporários.

Observamos um mesmo apontamento nos Manuais associado à constituição dos Comitês Metropolitanos, Estaduais ou Regionais, nos anos de 2010 a 2012 e, posteriormente, nos anos de 2013 a 2014, associadamente aos Comitês Territoriais. Cabe

---

<sup>67</sup> Nesse caso, entidade executora (EEx), refere-se aos entes subnacionais que executam o PME (municípios, Distrito Federal e estados).

destacar aqui que a discussão sobre a amplitude dos Comitês, se Metropolitanos, Estaduais, Regionais ou Territoriais foi desenvolvida anteriormente nessa dissertação. Em relação à categoria **composição** e **participação** podemos observar a preocupação em garantir representações de diversos segmentos, de modo particular, a inserção de forma inédita daqueles que atuam em prol da garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

Em relação aos dois últimos documentos editados pelo MEC, a **Nota Técnica 387/2015** e a **Portaria nº 12/2016**, o Quadro 9 destaca os aspectos associados à composição dos Comitês de Educação Integral dispostos nestes dois documentos.

**Quadro 9**  
**Composição dos Comitês na Nota Técnica nº 387/2015 e na Portaria nº 12/2016**

	<b>Nota Técnica nº 387/2015</b>	<b>Portaria nº 12/2016</b>
<b>Composição</b>	Os Comitês Territoriais de Educação Integral são constituídos com a representatividade das Secretarias de Educação Estadual, Municipal ou do Distrito Federal e das áreas afetas à Educação Integral (Cultura, Esporte, Desenvolvimento Social, Saúde dentre <b>outras</b> ), dos atores sociais e institucionais que colaboram com a implementação da Educação Integral e das Universidades parceiras. (BRASIL.MEC, 2015) [...] Sendo os Comitês Territoriais de Educação Integral espaços propositivos de representação político-técnica. (BRASIL.MEC, 2015)	Art. 3º Constituem os Comitês Territoriais de Educação Integral: I - secretarias de educação estadual, municipal e distrital; II - secretarias municipais, estaduais e distritais de áreas afetas à educação integral (Cultura, Esporte, Desenvolvimento Social, Saúde, Justiça e <b>outras</b> ); III - atores sociais e institucionais que colaboram para a implementação da educação integral; IV - universidades parceiras de ações de formação para a educação integral no território; Parágrafo único. Cabe ao Comitê Territorial definir o seu funcionamento de acordo com as necessidades e condições locais.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em BRASIL.MEC (2015; 2016)

Como podemos observar, os dois textos normativos dispostos no Quadro 9 apontam para uma participação por meio da representação, que, em uma primeira análise, apresenta-se sob uma perspectiva intersetorial<sup>68</sup>, valendo-se de representantes de outras secretarias, afora a de Educação, e atores sociais e institucionais. A palavra “**outras**” utilizada nos dois documentos normativos para se referir ao conjunto de atores institucionais que compõem estes espaços, abre a possibilidade de que cada comitê possa se constituir de acordo com a realidade e possibilidades local.

<sup>68</sup> Trataremos, mais à frente da questão da intersetorialidade nos comitês de educação integral.

Durante as entrevistas, foi possível identificar na fala da Diretora de Currículos e Educação Integral da SEB/MEC que a participação dos estudantes e familiares era algo que se configurava como um dos desejos dos idealizadores dos comitês, o qual ainda não se configura como uma realidade:

Nos comitês a ideia é que nós tivéssemos as secretarias de educação, estaduais e municipais; outras secretarias, outros órgãos, (...) entendemos que as comissões de educação deveriam estar representadas e também a sociedade civil, pais, estudantes, movimento que eu acho que a gente ainda conseguiu.

A entrevista da representante do Comitê Territorial de Pernambuco aprofunda essa reflexão ao trazer à tona a necessidade de maior efetividade na participação dessas representações:

Nós fizemos um encontro com os estudantes, um fórum. Nós organizamos e coisa e tal. Planejamos muitos, pensamos nas atividades e começamos a fazer acontecer. Estava lindo! Só que a gente se deu conta... deu conta de quê? De que aqueles meninos estavam falando e respondendo aquilo que a gente queria ouvir. Depois do encontro nós começamos a refletir sobre o que temos que fazer para envolver esses estudantes, para que eles possam falar o que querem falar. Mas ainda não fizemos isso. É um desafio pra gente!

Podemos observar aqui o desafio de se garantir a efetiva participação de representações de estudantes e dos familiares nesses espaços para que se caracterizem de participação ampla e diversa, de modo que as questões trazidas por este segmento se configurem como necessidade e adentrem o campo das disputas presentes nesse espaço. Tanto a **Nota Técnica nº 387/2015** como a **Portaria nº 12/2016** trazem em seus textos as atribuições dos comitês e nelas podemos verificar a intenção de se garantir a efetiva participação social na implementação da educação integral, a qual se dá à medida que os interessados se tornam protagonistas dos diálogos, disputas e ações. Sob essa lógica, a representação dos estudantes e familiares é fundamentalmente importante, pois o que se propõe é a construção de uma educação integral para e com os estudantes e, nessa lógica, a garantia deste segmento nos espaços de participação é condição para tal construção.

Cabe aqui destacar que a Nota Técnica nº 387/2015 e a Portaria nº 12/2016 reconhecem os comitês como **coletivos democráticos**, com responsabilidades em relação às políticas educacionais.

Assim a DICEI/SEB/MEC reconhece a importância dos Comitês como **espaço coletivo democrático** para a discussão de políticas educacionais locais, assumindo desafios na construção de uma nova realidade que envolva corresponsabilidade e interação com o processo educacional nos territórios (BRASIL.MEC, 2016).

Tal menção nos remete à ideia de sujeitos coletivos ou sociais, que, segundo Merhy (1993), se caracterizam e se aproximam em decorrência de suas pautas de

reivindicação e de seus interesses. Desse modo, podemos compreender então que os comitês, de acordo com este documento do MEC, constituem-se não apenas como um espaço de articulação para a garantia da política, mas especialmente de defesa da educação integral em tempo integral. Tal afirmação vem ao encontro da ideia dos comitês com papel de *advocacy* em favor da educação integral, como já mencionado anteriormente.

A discussão da composição dos comitês de educação integral, sejam eles metropolitanos, estaduais, regionais ou territoriais, remete-nos à última categoria de análise anunciada neste trabalho: a **intersetorialidade**. O PME, por seu caráter intersetorial, congrega atores de diversos setores das políticas públicas e da sociedade civil, a própria Portaria nº 17/2007, que institui o referido programa, já se constituiu como intersetorial.

No que se refere à composição dos Comitês Locais nos textos do MEC - considerando que o PME é um programa que demanda uma articulação local voltada para a garantia de novas oportunidades educativas para os estudantes, na perspectiva de que o território é educador -, chamamos a atenção para a ausência de parceiros locais como ONG's, associações de bairros e clubes. Sabe-se que o texto político, por si só, não garante a implementação da política. Aliás, de acordo com *Bowe et al. (1992)*, conforme evidenciado anteriormente, a própria política idealizada não é implementada, uma vez que é resignificada, ou até mesmo negada, no interior das escolas. Todavia, a ausência de uma menção explícita sobre a articulação intersetorial nos textos sobre os Comitês Locais pode contribuir para que não seja, de fato, observada e, até mesmo, compreendida no âmbito local. A clarificação da importância da intersetorialidade no contexto local pode fazer com que se constitua como uma estratégia consciente voltada para uma nova relação entre aqueles que devem garantir as políticas sociais para os cidadãos, possibilitando, assim, que a escola tenha seu “encontro com a cidade”<sup>69</sup> (ALMEIDA, 2014, p. 253).

O Quadro 10, que resulta de conjunção dos Quadros 8 e 9, revela que a composição dos Comitês Metropolitanos, Regionais, Estaduais e Territoriais, no decorrer do período de vigência do PME, avançou na perspectiva da articulação intersetorial.

---

<sup>69</sup> Para o autor, a intersetorialidade possibilita que a educação e, por conseguinte a escola, se aproxime das demais políticas e da realidade social dos cidadãos, de modo que assim ela tenha o seu encontro com a cidade.

### Quadro 10

#### A Intersetorialidade na composição dos Comitês Metropolitanos, Metropolitanos/Regionais/Estaduais e Territoriais de Educação Integral – 2008/2016

Abrangência dos Comitês	Documentos	Composição dos Comitês
Metropolitanos	Manuais de Educação Integral (2008 e 2009)	Representantes das secretarias de educação e universidades.
Metropolitanos, Regionais e Estaduais	Manuais de Educação Integral (2010 a 2014)	Representantes das secretarias de educação, das secretarias de Cultura, Esportes, Desenvolvimento Social e outras, atores sociais e instituições diversas que colaborem com as ações da educação integral, profissionais das escolas, entre outros.
Territoriais	Nota Técnica 387/2015	Representatividade das Secretarias de Educação Estadual, Municipal ou do Distrito Federal das áreas afetas à Educação Integral (Cultura, Esporte, Desenvolvimento Social, Saúde dentre outras), dos atores sociais e institucionais que colaboram com a implementação da Educação Integral e das Universidades parceiras.
Territoriais	Portaria nº 12/2016	Representantes das secretarias de educação estadual, municipal e distrital, de secretarias municipais, estaduais e distritais de áreas afetas à educação integral (Cultura, Esporte, Desenvolvimento Social, Saúde, Justiça e outras), atores sociais e institucionais que colaboram para a implementação da educação integral e universidades parceiras.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em BRASIL.MEC (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016)

Conforme mencionado na segunda seção do capítulo dois desse estudo, além de alguns critérios de adesão ao programa terem sido constituídos em uma perspectiva **intersetorial**, algumas ações que se articulavam ao PME também ocorreram de maneira **integrada**, como a vinculação do Programa Escola Aberta ao Mais Educação, no ano de 2012, assim como algumas ações de esporte, cultura e saúde.

O Quadro 10 possibilita observar que, nos anos de 2008 e 2009, os Manuais de Educação Integral, apontavam para uma articulação, no âmbito dos comitês metropolitanos, que se dava apenas entre as secretarias de educação que executavam o PME e as universidades. Com a ampliação dos critérios de adesão ao programa nos próximos anos, os referidos manuais, nos anos 2010 a 2014, passam a apontar para uma ampliação de representações no âmbito dos comitês (metropolitanos, estaduais, regionais e territoriais). Além das secretarias de educação, surgem nos textos as secretarias de Cultura, Esportes, Desenvolvimento Social e outras (BRASIL.MEC, 2014). Ao mesmo tempo em que o MEC traz no seu texto as secretarias que apresentam maior afinidade com o PME, a presença da palavra “outras” abre a possibilidade para que cada comitê

venha a ser composto de acordo com as necessidades de articulação em favor de suas demandas e realidades.

Outro ponto a ser destacado é a presença da expressão “atores sociais e instituições diversas que colaborem com a educação integral” (BRASIL.MEC, 2014, p. 20). Aqui podemos observar duas questões: a primeira, que o PME se constituiu na perspectiva de que o território/cidade educa, desta forma, todos os atores sociais e instituições têm papel importante nesse processo, o que faz com que suas representações nesses comitês se justifiquem sob essa lógica. Além disso, observamos também uma relação bastante próxima das discussões associadas ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no sentido de que a educação é responsabilidade de todos.

No tocante ao documento **Gestão Intersetorial no Território**, observamos que este material traz uma ideia de articulação intersetorial na perspectiva da sua contribuição para o PME, quer no acompanhamento das suas ações quer no mapeamento de oportunidades educativas nos territórios. Para Pereira (2014, p. 23), a intersetorialidade implica em mudanças estruturantes na gestão, de modo que seu impacto possa contribuir para a “ampliação da democracia e da cidadania social”.

Em relação à Nota Técnica nº 387/2015, podemos observar que ela reitera a importância da intersetorialidade no contexto dos comitês de educação integral:

A Diretoria de Currículos e Educação Integral DICEI/SEB/MEC, unidade da Secretaria de Educação Básica SEB/MEC, responsável pela articulação intersetorial das políticas de educação básica na perspectiva da educação integral, em todas as esferas de governo, considera os Comitês Territoriais de Educação Integral um espaço prioritário de interlocução institucional para a **consolidação da intersetorialidade entre a educação, cultura, saúde, esportes, meio ambiente, direitos humanos, assistência social e formação para a cidadania**. Assim a DICEI/SEB/MEC reconhece a importância dos Comitês como **espaço coletivo democrático** para a discussão de políticas educacionais locais, assumindo desafios na construção de uma nova realidade que envolva corresponsabilidade e interação com o processo educacional nos territórios (BRASIL.MEC, 2015).

A menção à **intersetorialidade** se dá na medida que o documento considera os comitês como um espaço de articulação, sobretudo no que diz respeito às políticas que se constituem como critérios para adesão ao PME e aquelas se vinculam ao programa por meio das atividades ofertadas aos estudantes. Nesse sentido, convém observar que, para Titmuss (1999), a política social se dá através de relações. Desse modo, potencializar espaços nos quais essas relações acontecem é condição fundamental para que essas políticas se articulem, buscando modificar positivamente a vida dos cidadãos.

A primeira parte da Portaria nº 12/2016 traz no seu preâmbulo um conjunto de considerações com base em ordenamentos normativos concernentes à educação integral, ao tempo integral e à articulação intersetorial, reiterando, assim, o caráter dos comitês. É importante destacar que, se nos Manuais de Educação Integral a intersetorialidade se dava como um dos elementos dessas instâncias, tanto a nota técnica quanto a portaria a trazem como um elemento de destaque.

Há que se considerar aqui a importância de se ter em mente que “a mera soma das partes, ou articulação entre elas, não propicia mudança qualitativa” (PEREIRA, 2014, p. 34). De tal modo, a indução da articulação intersetorial não pode se dar apenas no campo da normatização, tornando-se necessário que o Estado oportunize e valorize essas relações no campo do cotidiano, do significado para a vida. O que pretendemos aqui, com essa afirmação, é dizer que a menção à intersetorialidade nos documentos cumpre o importante papel de dar visibilidade a esse tema, porém não pode se constituir na única estratégia, uma vez que, conforme já discutido, a política não se faz apenas pelo texto político.

Convém destacar, por fim, que a intersetorialidade se constitui com uma das principais estratégias de articulação no âmbito dos comitês. Como já apontado nesse estudo, a educação no governo Lula desempenhou importante papel de catalizadora de políticas sociais (OLIVEIRA, 2009), em que a intersetorialidade se pôs como desafio e necessidade. Necessidade porque as políticas nos territórios precisam se articular para garantir aquilo a que se propõe: a melhoria da qualidade de vida do cidadão. Desafio porque a experiência política e de gestão da coisa pública no Brasil é marcada pelo pensamento e pela ação setorial desarticulada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como foco de análise os Comitês Territoriais de Educação Integral, instâncias propostas pelo MEC em alguns documentos oficiais e que, por meio destes textos, deveriam se constituir com a finalidade de articular, integrar e fomentar ações intersetoriais, na perspectiva de colaborarem com a indução de políticas públicas de educação integral junto às instâncias subnacionais (BRASIL.MEC, 2016).

O primeiro aspecto que merece ser destacado é que, no decorrer da pesquisa constatou-se que os primeiros movimentos do MEC, nos seus textos produzidos, não apontavam para a constituição desses comitês territoriais, mas sim de comitês locais e metropolitanos de educação integral, vinculados à política indutora da educação em tempo integral, na perspectiva da educação integral, o Programa Mais Educação. Desse modo, para que se pudesse aprofundar a temática, indo ao encontro dos objetivos propostos, foi necessário, através de referencial teórico metodológico embasado na Abordagem do Ciclo de Políticas (BOWE *et al.*, 1992; BALL, 1994), analisar os textos editados pelo MEC em relação a essas instâncias, os Comitês de Educação Integral, bem como, por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com os idealizadores dessas estratégias, buscar identificar as influências para a constituição desses comitês.

Assim, analisando as influências e os textos produzidos, adentramos nos dois primeiros contextos do Ciclo de Políticas: os contextos da influência e da produção do texto (BOWE *et al.*, 1992; BALL, 1994). Objetivando subsidiar a pesquisa, foram analisados os seguintes textos editados pelo MEC, em relação aos Comitês de Educação Integral: os Manuais Operacionais da Educação Integral (BRASIL.MEC, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014); Dos textos analisados – os Manuais Operacionais da Educação Integral (BRASIL.MEC 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014), Gestão Intersetorial no Território, que compõe a Série Mais Educação (BRASIL.MEC, 2009b); Nota Técnica nº 387/2015 (BRASIL.MEC, 2015) e Portaria nº 12/2016 (BRASIL.MEC, 2016).

Ao remetermos ao Contexto da Influência, como apontado em Mainardes (2006) podemos observar a existência de embates e disputas entre grupos para a legitimação de seus interesses. Compreendemos que não se pode desconsiderar as experiências políticas vivenciadas anteriormente à proposição da “nova” política, uma vez que esta pode vir ao encontro ou buscar negar aquilo que já fora anteriormente construído e experienciado.

A pesquisa nos possibilitou identificar influências para a constituição do Programa Mais Educação, no âmbito do MEC, as quais foram identificadas em quatro categorias, sendo elas: **Ordenamento Normativo, Influências Internacionais, Atividades Complementares e Indicadores Educacionais**. Observou-se que o ordenamento normativo educacional brasileiro se constituiu como base para a elaboração do programa, sendo acompanhado pelas influências dos organismos internacionais que, por meio dos seus textos, apontavam a ampliação da jornada educativas dos estudantes como um dos fatores que poderiam contribuir com a melhoria da qualidade de educação. Tais influências internacionais contribuíram para a elaboração do projeto “Ações educativas complementares”, executado pelo MEC, que, posteriormente, conforme evidenciado nas entrevistas influenciou na elaboração do PME.

Outra influência, identificada nesta pesquisa, para a constituição do PME foram os indicadores educacionais de desempenho dos estudantes, uma vez que, através das entrevistas, constatou-se que, por meio do referido programa, objetivou-se construir ações que visassem o avanço dos índices de aprendizagens dos estudantes, via oferta de diversas oportunidades educativas, bem como a ampliação da jornada escolar.

No que tange aos Comitês de Educação Integral, as entrevistas realizadas no processo de pesquisa possibilitaram constatar que os comitês constituídos no âmbito do Programa Escola Aberta se consolidaram como influência para a criação dessas instâncias no PME. Na execução do PEA havia a necessidade de ser constituir uma estratégia de articulação, com a participação das secretarias de educação das instâncias federadas das regiões metropolitanas das capitais que executavam o programa, com vistas a possibilitar a articulação das suas ações.

A pesquisa, ainda em relação ao contexto da influência, permitiu identificar também, que os comitês do PEA se constituíram por meio da influência de outras experiências de maior participação social já concebidas nas políticas públicas brasileiras, como os fóruns e os conselhos. Deste modo, pode-se observar que as experiências tais vivenciadas por outras políticas sociais se constituíram como influência para os comitês do PEA, que, por sua vez, influenciou na constituição dos Comitês de Educação Integral.

A análise dos textos publicados pelo MEC em relação aos Comitês de Educação Integral nos permitiu identificar que estes figuram entre três gêneros textuais, sendo eles: **Manual Operacional, Acadêmico e Normativo**. A importância dada a tal questão se justifica uma vez que os gêneros textuais expressam intencionalidades comunicacionais (MARCUSCHI, 2005). De tal modo, evidenciou-se na pesquisa, que os primeiros textos

sobre os Comitês configuravam no âmbito dos Manuais Operacionais, uma vez que essas instâncias eram compreendidas com o papel de buscar garantir a operacionalização do PME no território nacional. Uma outra questão que emerge é o tensionamento no processo de edição destes Manuais, uma vez que, elaborados pelo MEC eram submetidos à aprovação do FNDE, e propunham também, conforme apontado nas entrevistas, uma estrutura de abertura ao diálogo e à participação, estratégias sem sempre presentes nas ações do Ministério da Educação.

Em relação ao gênero acadêmico, observa-se que os Comitês são mencionados de forma relacionada à sua composição e atribuições, não sendo encontrado neste texto reflexões de caráter teórico sobre tais instâncias. Em virtude da ampliação dos Comitês, tanto na dimensão territorial quanto da sua composição e ampliação de suas atribuições, bem como o *advocacy* exercido pelos Comitês Territoriais de Educação Integral sobre o MEC, o Ministério, nos anos de 2015 e 2016 edita textos normativos em relação a tais instâncias, conforme evidenciado nas entrevistas do campo.

No tocante aos textos, identificou-se a existência de diversas nomenclaturas para se referir aos Comitês de Educação Integral: local, metropolitano, regional, estadual e territorial. A análise desta categoria **Abrangência** nos possibilitou constatar que a nomenclatura “Comitês Locais” foi utilizada durante todo o período de vigência do PME, entretanto, observou-se uma tentativa de adequação da nomenclatura vinculada à maior abrangência de atuação desses Comitês, que, de início foram nomeados “Comitês Metropolitanos”, posteriormente foram denominados “Comitês Metropolitanos, Estaduais e Regionais”, para, finalmente, serem chamados de “Comitês Territoriais”. Observou-se ainda que a evolução da abrangência dos Comitês esteve diretamente associada ao avanço da implementação do PME no território brasileiro, sendo possível via ampliação de critérios para a adesão do programa, dispostos nos Manuais.

Ainda em relação à abrangência, pode-se destacar que as experiências práticas vivenciadas pelas diversas organizações de Comitês de Educação Integral, no país, influenciou a produção dos textos políticos sobre estes espaços no âmbito do MEC. Deste modo, a capilaridade do PME no território nacional se constituiu influência para constituição dos Comitês, assim como as próprias experiências de organização dessas instâncias, no território nacional, começaram a influenciar a política.

A categoria **Composição e Participação** nos possibilitou constatar que nos anos de 2008 e 2009, os textos editados pelo MEC apontavam para a composição dos Comitês Locais prioritariamente por representações da direção escolar e do conselho escolar. A

partir de 2010, os Manuais apontam para uma ampliação das representações nesses comitês, de modo que sua composição fosse constituída por professores da escola, pais de alunos, representantes dos estudantes e representantes da comunidade.

Em relação aos Comitês Metropolitanos, Estaduais e Regionais e, por fim, Territoriais observou-se que sua composição ser centrada nos integrantes vinculados à gestão do programa no âmbito das secretarias de educação, passando a incorporar outros atores sociais, buscando, assim, avançar em direção a uma composição mais democrática. As entrevistas apontaram para a intenção e a necessidade de se consolidar estratégias que possibilitem a participação de representações dos segmentos dos estudantes e dos familiares, com vistas a potencializar tais espaços como de participação ampla e diversa.

Em relação à categoria **Intersetorialidade**, no tocante aos Comitês Locais, observa-se nos textos editados pelo MEC, a necessidade de se garantir uma articulação local, com vistas a constituir novas oportunidades educativas aos estudantes, por meio da união de esforços em busca desta ampliação de repertório educativo. Porém, foi identificado a ausência, nos textos, de menção aos parceiros locais como ONG's, associações de bairros e clubes.

No âmbito dos demais Comitês de Educação Integral, observou-se que, nos anos de 2008 e 2009, em relação aos comitês metropolitanos, os Manuais de Educação Integral, apontavam para uma articulação apenas entre as secretarias de educação que executavam o PME e as universidades. Em razão da ampliação dos critérios de adesão ao programa nos anos 2010 a 2014, os referidos manuais, passam a apontar para uma ampliação de representações nos comitês (metropolitanos, estaduais, regionais e territoriais). Além das secretarias de educação, surgem nos textos as secretarias de Cultura, Esportes, Desenvolvimento Social e outras (BRASIL.MEC, 2014). A pesquisa evidencia ainda que a presença da palavra “outras” abre a possibilidade para que cada comitê venha a ser composto de acordo com as necessidades de articulação em favor de suas demandas e realidades.

De tal modo, compreendemos que os Comitês de Educação Integral, em especial os territoriais, por sua abrangência, se constituem como um exercício pedagógico no sentido de que se possa experienciar a gestão intersetorial. Para tal, é importante que esses espaços se constituam, na mais ampla representação das políticas sociais daquele território, para que assim possam articulá-las e também exercer a experiência da gestão intersetorial.

Por fim, esperamos que esta pesquisa possa contribuir não apenas para a compreensão e o entendimento do que são os comitês de educação integral, mas que se constitua com um referencial para futuras pesquisas e análises acerca desses espaços. Através deste trabalho fica claro o grande desafio em se constituir espaços que sejam de participação, com o objetivo de construir uma educação de qualidade social, uma educação como direito e não como mercadoria. E que estes espaços possam ir além dos discursos de “todos pela educação” e que se constitua como um exercício prático de construção de uma educação libertadora. Com disputas, mas construída sob os pilares da democracia e do respeito à diversidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.; JORGE, K.D. Descentralização da Gestão da Água: Por que os Descentralização da Gestão da Água: Por que os Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Revista Ambiente & Sociedade** – Vol. VIII nº. 2 jul./dez. 2005.

ADRIÃO, T., CAMARGO, R.B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1998. In.: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (orgs). Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal. SP: Xamã, 2001.

AGUIAR, M. A. S.; Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educ. Soc.** [online]. 2010.

ALVAREZ, M.C. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **Revista: São Paulo em Perspectiva**, 18(1): 168-176, 2004.

ALVES JUNIOR, L. C. M. **O preâmbulo da Constituição brasileira de 1988**. Disponível em: < <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31731-36570-1-PB.pdf>>. Acessado em 27 ago. 2015.

ALVES, J. M.; ALMEIDA, D. M. F. Participação e controle social: a experiências do Conselhos Municipal de Assistência Social de Londrina/PR. Revista: **O Social em questão**. RJ: Ano XVII, nº 30, 2013.

ALVES-MAZZOTTI, A.J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais sociais: pesquisa qualitativa e quantitativa**. SP: Pioneira, 1999.

ALVIM, V. **Neoliberalismo, globalização e americanismo**: as estratégias dos organismos financeiros multilaterais. Revista: *Katálysis*, v. 7. 2004.

ARENDRT, H. **Crises da República**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 50, 2000.

\_\_\_\_\_. Participação social no Nordeste. **Participação e Distribuição**, 2007.

AZEVEDO, J. M. L. O Estado, a política e a regulação do setor educacional no Brasil: uma abordagem histórica In: Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos/ Naura Syria Carapeto Ferreira, Márcia Angela da S. Aguiar (orgs.). São Paulo: Cortez, 2000.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In. **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

AZEVEDO, F. A. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 12, nº 1, Abril/Maio, 2006

BALL, S. J. **Education reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

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

BATISTA, N. C. **O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública**: participação na elaboração do princípio constitucional de Gestão Democrática do Ensino Público. 2002. Disponível em: <  
[http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao\\_escola/modulo1/embate\\_legislativo.pdf](http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_escola/modulo1/embate_legislativo.pdf)>. Acessado em 13 out. 2015.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000.

BONETI, L. W. L'exclusion sociale en tant que trajectoire de perte d'accès à des biens et des services. **Bulletin de l'Association internationale des sociologues de langue française**, Toulouse, n. 20, p. 149-166, 2004

BORON, A. A. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de la democracia em América Latina. In: KRAWCZYK, N. R.; WANDERLEY, L. E. **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Os “Novos Leviatãs” e a *polis* democrática: Neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In.: SADE, E. & GENTILI, P. **Pós-Neoliberalismo: que Estado para que democracia?** RJ: Vozes, 1999.

BÖRZEL, T. A. **¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea**. Disponível em: <  
<http://www.dep.ufscar.br/blog/iod/wp-content/uploads/2009/09/Borzel-Redes-de-Pol%>>. Acesso em: 12 ago, 2015.

BOURDIEU, P. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL, 2014. Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Gestão Intersectorial no Território**. Brasília: MEC, SECAD, 2009b.

BRASIL, Ministério da Educação. **Educação integral: texto referência para o debate nacional**. Brasília: MEC, SECAD, 2009c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Rede de Saberes Mais Educação**. Brasília: MEC, SECAD, 2009d.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 8.035**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. 2010

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. **Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 abr. 2007b.

BRASIL. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. **Dispõe sobre o Fundeb**, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 nov. 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.286, de 05 de dezembro de 2007. **Institui o Programa Saúde na Escola – PSE e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de dez. 2007b.

BRASIL. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. **Dispõe sobre o Programa Mais Educação**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jan. 2010b.

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011. **Dispõe sobre o Plano Brasil sem Miséria**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 de jun. 2011a.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 1990.

BRASIL. Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2004.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículo e Educação Integral. **Programa Mais Educação: Impactos na Educação Integral e Integrada**. Brasília, 2013b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículo e Educação Integral. **Manual Operacional da Educação Integral**, no exercício de 2008. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículo e Educação Integral. **Manual Operacional da Educação Integral**, no exercício de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículo e Educação Integral. **Manual Operacional da Educação Integral**, no exercício de 2010. Brasília, 2010

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículo e Educação Integral. **Manual Operacional da Educação Integral**, no exercício de 2011. Brasília, 2011

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículo e Educação Integral. **Manual Operacional da Educação Integral**, no exercício de 2012. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículo e Educação Integral. **Manual Operacional da Educação Integral**, no exercício de 2013. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículo e Educação Integral. **Manual Operacional da Educação Integral**, no exercício de 2014. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículo e Educação Integral. **Redes de Saberes: Mais Educação – Pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral**. Brasília, 2009a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Adultos e Diversidade. **Educação do Campo: diferenças mudando paradigmas**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria de Renda de Cidadania. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Nota Técnica nº 319, de 23 de novembro de 2012. **Apresenta informações sobre a Parceria – Programa Bolsa Família (MDS) e Programa Mais Educação (MEC) para o ano de 2013**. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria de Renda de Cidadania. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Nota Técnica nº 49, de 05 de fevereiro de 2015. **Apresenta informações sobre a Parceria – Programa Bolsa Família e Programa Mais Educação referente ao resultado das adesões das escolas, em 2014, e encaminhamentos de propostas para a consolidação da Educação Integral**. 2015.

BRASIL. Ministério de Educação. Nota Técnica nº 387, de 16 de outubro de 2015. **Apresenta informações sobre os Comitês Territoriais de Educação Integral – Ação Intersetorial**. 2015b.

BRASIL. **Portaria nº 32, de 17 de março de 2005**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de mar. 2005.

BRASIL. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de dez. 2012b.

BRASIL. Portaria Normativa 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 socioeducativas no contraturno escolar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 12, de 11 de maio de 2016. **Dispõe sobre os Comitês Territoriais de Educação Integral e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 mai. 2016.

BRASIL.SENADO. **Manual de Redação Parlamentar e Legislativa, editado pelo Senado Federal**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70466>. Acesso em 18 jul. 2016.

BRAVO, M. I. S. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. In: CFESS-ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Unidade IV: O significado do trabalho do assistente social nos distintos espaços sócio-ocupacionais. Brasília: Cfess/Abepss, 2009.

BRONZO, C. Intersetorialidade como princípio e prática nas Políticas Públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. **XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública** “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007.

CALVI, K. U. O Controle Social nos Conselhos de Políticas e de direitos. In: **Revista Emancipação**, Ponta grossa, v.8, n.1, 09-20, jan/jun, 2008.

CAPRA, F. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo, Cultrix, 1998

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 36(2):277-92, Mar./Abr. 2002.

CARVALHO FILHO, J. dos S.. **Manual de Direito Administrativo**. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, J. L. M. **PNE (2014-2024) a gestão democrática na educação de faz presente?** Holos, Ano 3, Vol. 8, 2015

CASTEL, R. As transformações da questão social. In: BELFIORE-WANDERLEY, M. et al. (orgs.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: Editora EDUC, 1997.

CAVALIERE, Ana Maria ; MAURICIO, L. V. . Práticas de ampliação da jornada escolar no ensino fundamental: sobre modelos e realidades. In: **Anais 34 reunião Anual da ANPED**, 2011, Natal. Educação e justiça social. Natal : ANPED, 2011

COELHO, Lígia Martha C. da Costa e CAVALIERE, Ana Maria Villela. “Para onde caminham os CIEPs? Uma análise, após 15 anos. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Autores Associados, n. 119, julho/2003

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*. UNESCO, 1996.

CHAUÍ, M. Raízes teológicas do populismo. In.: DAGNINO, E. (Org). **Anos 90: Políticas e Sociedade no Brasil**. SP: Brasiliense. 2004

COELHO, L. M. **Integralismo, anos 30: uma concepção de educação integral**. Revista do Núcleo de Estudos Tempos, Espaço e Educação Integral. Rio de Janeiro, n. 05, out. 2006

\_\_\_\_\_. História(s) da Educação Integral. **Em Aberto**. Brasília: v. 22, n. 80. 2009.

\_\_\_\_\_. **Educação Integral: concepções e práticas na educação fundamental**. In 27ª Reunião Anual ANPED (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO), 2004. Caxambu/MG. Disponível em <http://www.anped.org.br>. Acessado em 02 de julho de 2015.

CORTES, S. V.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 44-75, mai./ago. 2010.

COSTA, A. M.; PONTES, A. C. R.; ROCHA, D. G. Intersetorialidade na produção e promoção da saúde. In: CASTRO, A.; MALO, M. (Orgs.). **SUS: ressignificando a promoção da saúde**. São Paulo: Hucitec, 2006.

CURY, C. R. J. A Gestão Democrática na escola e o direito à educação. **RBPAE**. Set/dez, 2007.

CURY, C. R. J. Gestão Democrática da Educação: exigências e desafios. **RBPAE**. Jul/dez, 2002.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In.: GRIMSON, A. La cultura en las crisis latino-americanas. Clacso, Buenos Aires. 2004.

\_\_\_\_\_. **Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva.** Trabalho apresentado à reunião do Grupo de Trabalho do CLACSO, Cultura e Poder, Buenos Aires, 5 e 6 de junho de 2003

\_\_\_\_\_; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo/Campinas, SP: Paz e Terra/Unicamp. 2006.

DAHL, R. A. **Poliarquia: Participação e Oposição.** Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DALLABRIDA, V. R. Concepções Teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa. In.: \_\_\_\_\_. (org). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** RJ: Garamond, 2011

Dicionário Michaelis *on line*, 2015.

FERREIRA, E.B. Políticas Educativas no Brasil no tempo de crise. In: FERREIRA, E.B.; OLIVEIRA, D.A. (Orgs) **Crise da Escola e Políticas Educativas.** 2 ed, BH: Autêntica, 2013.

FERREIRA, S. da S.. Intersetorialidade e Políticas Públicas. In.: Educação Integral e Intersetorialidade. **Salto para o Futuro**, Ano XIX – nº 13, 2009.

FRANCO, C. FERNANDES, C. BONAMINO, A. Avaliação na escola e avaliação da educação: possibilidades e desafios. In.: **Reinventar a ESCOLA.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade.** 23ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999

FREIRE, P. **A Educação na Cidade.** 6ª Edição. São Paulo: Cortez, 2005.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, abr-jun. 2012

FRIGOTTO, G. Conferência de Abertura na 33ª Reunião Anual da ANPED. Educação no Brasil: o balanço de uma década. Caxambu, out. 2010

GARCIA, S. R. de O. O fio da história: a gênese da formação profissional no Brasil. **Trabalho e Crítica.** São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2000.

GASPAR, L. Movimento de Cultura Popular. **Pesquisa Escolar On-Line**, Fundação Joaquim Nabuco, Recife.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 1988

GÓES, M. **Educação Popular, campanha De Pé No Chão Também se Aprende a Ler.** Paulo Freire & Movimentos Sociais Contemporâneos.

GOHN, M. G. M. Conselhos gestores e gestão Pública. **Ciências Sociais**, Unisinos, v. 42, p. 5-11, 2006.

\_\_\_\_\_. Conselhos Municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização? In.: SOUZA, D. B. (Org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** SP: Xamã. 2008.

GOMES, A. V. A. Gestão democrática no Plano Nacional de Educação 2014-2024. In.: GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. (orgs). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015.

GÓMEZ-GRANELL, C.; VILA, I. (Org.) **A cidade como projeto educativo.** Tradução Daisy Vaz de Moraes. Porto Alegre: Artmed, 2003.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da Educação: da CONAE a um novo PNE. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.31, n.112, p. 789-807, jul./set., 2010

GRÁCIO, S. **As reformas do ensino técnico de 1948 e 1983**, Lisboa, Livros Horizonte, 1986

GUARÁ, I. M. F. R.; **Educação e desenvolvimento integral: articulando saberes na escola e além da escola.** Em Aberto, Brasília, v. 22, n. 80, p. 1-165, abr. 2009.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, nº. 60. 2006.

HANSON, E. M. Descentralização educacional: questões e desafios. **Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL)**, n. 9, nov. 1997.

HELD, D. **Modelos de Democracia.** Madrid: Alianza. 2001.

HUNTINGTON, S. P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX.** São Paulo: Ática. 1994.

INOJOSA, R. M.. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**, n. 22, 2001.

JUNQUEIRA, L. A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade** v.13, n.1, p.25-36, jan-abr, 2004.

KUHLMAN JR, M. **A história da educação infantil brasileira.** In: Revista Brasileira de Educação, n. 14, Mai/Jun/Jul/Ago, 2000, pp. 19-34.

LECLERC, G. F. E.: MOLL, J. Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da Educação Integral e em tempo integral. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 45, jul./set. 2012.

LEITE, L. H. A. Educação Integral, territórios educativos e cidadania: aprendendo com as experiências de ampliação da jornada escolar em Belo Horizonte e Santarém. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 45, p. 57-72, jul./set. 2012.

LIMA, E. C. P. **Democracia e federalismo: uma intrincada relação.** Brasília a. 44 n. 175 jul./set. 2007. Disponível em: <  
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/139956/Ril175%20-%20Edilberto%20Lima.pdf?sequence=1>> Acessado em 27 ago. 2015.

LIMA, L. C. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária. **Educ e Sociedade.** Campinas, out-dez, 2014.

LIMA, P. G.; ARANDA, M. A. M.; BOSCO DE LIMA, A. Políticas Educacionais, participação e gestão democrática da escola na contemporaneidade brasileira. **Rev. Ensaio.** BH, jan-abr, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo, E.P.U., 1986

MACIEL, K. F. O pensamento de Paulo Freire na trajetória da educação popular. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, v. 2, n. 2, jul./dez. 2011

MAIA, J. G. V. A importância do componente cívico para o funcionamento efetivo de canais participativos como instrumentos de inclusão democrática: um estudo de caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada. 2006. 112 f. **Dissertação (Mestrado em Administração Pública)** - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

MAINARDES, J. A abordagem do Ciclo de Políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de Políticas Educacionais. Revista: **Atos de Pesquisa em Educação** PPGE/ME. v. 1. nº 2, p. 94-105, maio/ago. 2006b.

MAINARDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J. Reinterpretando os ciclos de aprendizagem. São Paulo: Cortez, 2007.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educ. Soc**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303 a 318, jan./abr. 2009. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br>>. Acessado em 30 de junho de 2015.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. In: **Revista brasileira de estudos pedagógicos**, Brasília, mai/ago, 1984.

MARCHAND, P. S. Implementação do Plano de Metas Todos Pela Educação no Rio Grande do Sul: uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas – 2007 a 2011. **Tese (Doutorado em Educação)**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, 2012.

MARCUSCHI, L. A. Gêneros textuais: definição e funcionalidade. In: DIONÍSIO, A. P.; MACHADO, A. R.; BEZERRA, M. A. (Org.). **Gêneros textuais e ensino**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lucerna, 2005.

MARQUES, R. M.; MENDES, Á. O social sob o “taco de ferro” da política econômica do período 2003-2006. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 3 (37), p. 567-582, dez. 2009.

MARQUES, L. R. A cultura democrática na gestão da escola pública: um estudo da análise do discurso dos conselheiros escolares. In: **Revista Portuguesa de Educação**. Universidade do Minho. 2011

MARTINS, A. M. S. **A Educação Libertária na Primeira República**. Disponível em: <[www.histedbr.fae.unicamp.br](http://www.histedbr.fae.unicamp.br)>. Acessado em 10 de julho de 2015.

MARTINS, A.M. **A municipalização do ensino na visão dos atores escolares: entre a intenção e a realidade**. Santos, Editora Universitária Leopoldianum, 2005.

MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Estado e Gestão Pública: visões do Brasil Contemporâneo. Editora: FGV. 2006.

MASSAL, J. Democracia Participativa: desafíos y desencantos en el siglo XXI. **Revista Análisis Político**. Bogotá, nº 69, 2010.

MENDES, E. V. **Uma agenda para a saúde**. São Paulo: Hucitec, 1996

MENDONÇA, E.F. **A regra do jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira** Campinas: FE/Unicamp, 2000

MENEZES, D. M. O. Conselhos Gestores e Articulação Política: O Movimento de Luta pela Moradia na Bahia e o Conselho Estadual das Cidades. In. **Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política**. Porto Alegre. 2015

MENEZES, E. T.; SANTOS, T. H. "Escola Parque" (verbete). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002.

MENEZES, J. S. S. . Educação integral e tempo integral na educação básica: da LDB ao PDE. In: **IV Simpósio Internacional: O Estado e as Políticas Educacionais no tempo presente**, 2008, Uberlândia. Anais do IV Simpósio Internacional: o Estado e as políticas educacionais. Uberlândia : Digiteca, 2008

MENEZES, J. S. S. Educação integral & tempo integral na educação básica: da LDB ao PDE. In: COELHO, Ligia Martha Coimbra da Costa (Org.). **Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo**. Petropolis,Rj: DP ET Alli; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009.

MENEZES, J. S. S. Educação em tempo integral: direito e financiamento. **Educ. Rev.** [online]. 2012.

MENEZES, J. S.. S.; LEITE, L. H. A. Ampliação da jornada escolar em municípios brasileiros: políticas e práticas. **Em Aberto**, Brasília, v. 25, n. 88, p. 53-68, jul./dez. 2012.

MERHY, E. E. Planejamento ascendente: será que os municípios têm algo a dizer sobre isso, para a montagem do SUS? **Saúde em debate**. n. 39. 1993

MÉSZÁROS, I. **Para Além do capital**: Rumo a uma teoria da transição. SP: Boitempo. 2011.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MOISÉS, J. A. (Org). **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Edusp, 2010

MOLL, J. A Cidade Educadora como Possibilidade: apontamentos. In: CONZATTI, Marli; FLORES, Maria Luisa Rodrigues; TOLEDO, Lesli (orgs.). **Cidade Educadora: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 39-46.

MORAES, S. C. **Propostas alternativas de construção de políticas públicas em educação: novas esperanças de solução para velhos problemas?** Educar Revista. [online]. 2009, n.35, pp. 165-179.

MORIN, E. **A via para o futuro da humanidade**. Rio de Janeiro: Bertrand, Brasil, 2013.

\_\_\_\_\_. **Os sete saberes necessário à educação do futuro**. 2ª ed. ver. SP: Cortez, 2011.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch. **Abrindo espaços: educação e cultura para a paz** - 3.ed. – Brasília : UNESCO, 2004

O'DONNELL, G.. **The Quality of Democracy: Theory and Applications**. G. O'Donnell, O. Iazzetta and J. Vargas Cullell. Notre Dame, University of Notre Dame Press: 7-120, 2004.

OLIVEIRA, A. P. M. A Provra Brasil como uma política de regulação da rede pública do Distrito Federal. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-graduação em Educação – Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

OLIVEIRA, D. A. (Org). **Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos**. Petropolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. RBPAAE – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009

\_\_\_\_\_. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. Educ. Soc., Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015

\_\_\_\_\_; DOURADO, L. F.; CABRAL NETO, A.; CURY, C. R. J.; OLIVEIRA, J. F.; PINTO, J. M. R.; VIEIRA, L. M. F.; MACHADO, M. M.; GOMES, N. L. **Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado**. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v.16, n.47, p.483-492, mai./ago, 2011.

OLIVEIRA, F. S.; LEITE, L. H. A. A atualidade do pensamento de Paulo Freire e sua contribuição para a educação no Brasil. **Revista Paidéia**, BH: ano 9, 2012

OLIVEIRA, R. P. **O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça**. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30315-31270-1-PB.pdf>. Acessado em: 06 de julho de 2015

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp. 1999.

PARO, V. H. **Diretor Escolar: educador ou gerente?** SP: Cortez. 2015

PASSADOR, C. S.; SALVETTI **Gestão Escolar Democrática estudos organizacionais críticos: convergências teóricas**. **Educ. e Sociedade**. Campinas, abr-jun, 2013.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992.

PELLETIER, G. La décentralisation du système scolaire québécois: une variation sur un thème majeur. **Education et Francophonie**, Canadá, v. XXIX, p. 151-168, 2001.

PEREIRA, A. F. A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande: impasses, desafios e avanços. In.: DAGNINO, E.; PINTO, R. P. (Orgs). **Mobilização, participação e direitos**. SP: Contexto. 2007.

PEREIRA, P. A. P. A intersectorialidade das Políticas Sociais na Perspectiva Dialética. In.: MONENERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. **A Intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. SP: Papel Social, 2014.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Orgs.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014.

PERONI, V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In.: PERONI, V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. (Orgs) **Dilemas da Educação Brasileira e tempo de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

PINHEIRO, F. P.S. Z. Programa Mais Educação: Uma concepção de Educação Integral. 2009. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-graduação em Educação – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**: Rio de Janeiro, nov./dez. 2009

PNUD – Programa Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. SP: LM&X, 2004.

POMPEU, G. V. M. Municipalismo, controle social e controle estatal: trabalho coeso para garantir a efetivação do direito à educação. In.: SOUZA, D. B. (Org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. SP: Xamã. 2008.

POWER, T. J.; JAMISON, G. D. Desconfiança política na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, nº 1, Março, 2005.

ROCHA, E. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. UNICAMP, 2008. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras\\_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf). Acesso em: 07 de julho de 2015

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 6, n. 11, 13 mar. 2012.

SANTAIANA, R. **Educação Integral no Brasil: a emergência do dispositivo da intersectorialidade**. 2015. 187 p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Educação – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015.

SANTOS, A. L. F.; NASCIMENTO, J. S. **Gestão democrática e os processos indutivos do Plano de Ações Articuladas (par): analisando os municípios de Ilha de Itamaracá**

e **Itapissuma (PE)**. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação. Porto, Portugal, 2014. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT1/GT1\\_Comunicacao/AnaLuciaFelixdosSantos\\_GT1\\_integral.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/AnaLuciaFelixdosSantos_GT1_integral.pdf). Acesso em: 19 jul. 2016.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: Boaventura de Souza Santos (org) **Democratizar a Democracia** – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

SANTOS, T. M. Programa Escola Aberta: espaço de inclusão, socialização e disciplinamento de jovens de periferia urbana no município de Alvorada/RS. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2010.

SANTOS, W. G. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SÃO PAULO. **Ofício Comitê Territorial de São Paulo nº002/2015**. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B5zyaL8qMlkqOVFuSXNCRGN1Qlk/view>. Acesso em: 05 ago. 2016.

SARTORI, G. A teoria da representação no estado representativo moderno. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, 1962.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Ano I, 2009

SASSEN. S. **Sociologia da Globalização**. SP: Armed Editora. 2010

SAVIANI, D. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do projeto do MEC**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SCHMITTER, P. Still the Century of Corporatism? **The Review of Politics**, Vol. 36, No. 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World, 1974.

SCHUCH, C. C. T. A implementação do Plano de Metas Compromisso todos pela educação em um município do Rio Grande do Sul: um olhar sobre a efetividade institucional da secretaria municipal de educação. **Tese (Doutorado em Educação)**. Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

SENA, P. A história do PNE e os desafios da nova lei. In.: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Plano Nacional da Educação 2014-2024. **Série Legislação**. 2014

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 4ªed., 2011.

SILVA, L. M. Sociedade, esfera pública e agendamento. In: LAGO, C.; BENETTI, M. **Metodologia de pesquisa em jornalismo**. Porto Alegre: Vozes, 2007.

SILVA, M. V.; PERONI, V. M. As mutações na oferta da educação pública no período pós-Constituição Federal e suas implicações na consolidação da gestão democrática. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 29, n. 2. 2013.

SILVA, P. **Vocabulário jurídico**. Atualizado por Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 25.ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2004

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados** 21 (nº 61), 2007.

SOËTARD, Michel. **Jean Jacques Rousseau**. Trad. Verone Lane Rodrigues de oliveira. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: o papel do orçamento participativo. **Revista: São Paulo em Perspectiva**, 15(4), 2001.

TEIXEIRA, A. Centro Educacional Carneiro Ribeiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 73, p. 78-84, jan./mar. 1959

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, set./dez. 2004

TEIXEIRA, S. M. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katálisis**, v. 10, p. 154–163, dez. 2007.

TELLES, V. da S.. Direitos sociais: afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999

TEMPONI, F. & MACHADO, L.R.S. Políticas de educação em tempo integral, de intersectorialidade e de desenvolvimento local: um diálogo possível?. **RBP AE**. 2011.

TENÓRIO, F. G. Descentralização Político-Administrativa, Gestão Social e participação cidadã. In.: DALLABRIDA, R. D. (org). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. RJ: Garamond, 2011.

\_\_\_\_\_. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública – RAP/FGV**. Rio de Janeiro, 1998.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987

UNESCO. **Programa Abrindo Espaços: Educação e Cultura para a Paz**. 2004. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001318/131816por.pdf>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

VILLAR, M. B. C. **A cidade educadora**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

XIMENES, J. M. **Federalismo e Democracia Participativa**. Brasília : IDP, 2012.

YOUNG. I. M. Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova**, São Paulo, 67: 139-190, 2006.

## APÊNDICE

### Questões para entrevista

Nome:

Formação:

Período de atuação junto ao MEC:

Cargo/função exercida no MEC:

Tópicos norteadores para entrevista:

- Influência:

- ✓ Textos e experiências que influenciaram a escolha pelos comitês.
- ✓ Os comitês e a Nova Gestão Pública, sob a perspectiva da descentralização da gestão.
- ✓ Influências da gestão da AICE, que se organiza por comitês.
- ✓ Experiências de gestão descentralizada, na educação, e os comitês propostos.
- ✓ Relações entre os comitês territoriais e os comitês propostos nos textos do Programa Escola Aberta

- Produção do Texto:

- ✓ As ideias para constituição dos comitês e o que está expresso nos textos.
- ✓ As possíveis tensões, internas no MEC, para a produção dos textos sobre tais instâncias.
- ✓ A escolha dos Manuais Operacionais de Educação Integral como primeiros materiais que apontam para a necessidade de constituição dos comitês.

## APÊNDICES

### Questões para entrevista

Nome:

Formação:

Período de atuação junto ao MEC:

Cargo/função exercida no MEC:

### Tópicos norteadores para entrevista:

- Influência:

- ✓ Textos e experiências que influenciaram a escolha pelos comitês.
- ✓ Os comitês e a Nova Gestão Pública, sob a perspectiva da descentralização da gestão.
- ✓ Influências da gestão da AICE, que se organiza por comitês.
- ✓ Experiências de gestão descentralizada, na educação, e os comitês propostos.
- ✓ Relações entre os comitês territoriais e os comitês propostos nos textos do Programa Escola Aberta

- Produção do Texto:

- ✓ As ideias para constituição dos comitês e o que está expresso nos textos.
- ✓ As possíveis tensões, internas no MEC, para a produção dos textos sobre tais instâncias.
- ✓ A escolha dos Manuais Operacionais de Educação Integral como primeiros materiais que apontam para a necessidade de constituição dos comitês.

## DETALHAR PROJETO DE PESQUISA

## - DADOS DA VERSÃO DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** Comitês Territoriais de Educação Integral: das ideias ao texto.  
**Pesquisador Responsável:** Carlos Antonio Diniz Junior  
**Área Temática:**  
**Versão:** 2  
**CAAE:** 60744016.2.0000.5285  
**Submetido em:** 15/11/2016  
**Instituição Proponente:** Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO  
**Situação da Versão do Projeto:** Aprovado  
**Localização atual da Versão do Projeto:** Pesquisador Responsável  
**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio



Comprovante de Recepção:  PB\_COMPROVANTE\_RECEPCAO\_762581

## - LISTA DE PESQUISADORES DO PROJETO

CPF/Documento ^	Nome ^	Atribuição	E-mail ^	Currículo	Tipo de Análise ^	Ação
053.968.526-74	Carlos Antonio Diniz Junior	Contato Científico, Contato Público, Pesquisador principal	junior.diniz.jd@gmail.com	<a href="#">Lattes</a> <a href="#">CV</a>	PROPONENTE	

## - LISTA DE COMITÊS DE ÉTICA DO PROJETO

Comitê de Ética ^	Tipo de Vínculo ^	Ação
5285 - UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	COORDENADOR	