

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

ALEXANDRE MENDES NAJJAR

O CONTEXTO DA INFLUÊNCIA NO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

RIO DE JANEIRO

2018

ALEXANDRE MENDES NAJJAR

O CONTEXTO DA INFLUÊNCIA NO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

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 título de Mestre em Educação

Profa. Orientadora:

Dra. Janaína Specht da Silva Menezes

RIO DE JANEIRO

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS - CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ALEXANDRE MENDES NAJJAR

O CONTEXTO DA INFLUÊNCIA NO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

Aprovado pela Banca Examinadora

Rio de Janeiro, ____/____/____

Professora Doutora Janaína Specht da Silva Menezes
Orientadora – UNIRIO

Professora Doutora Flávia Monteiro de Barros Araújo – UFF

Professora Doutora Ney Cristina Monteiro Oliveira – UFPA

Professora Doutora Ligia Martha C. da Costa Coelho – UNIRIO

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar os meus mais sinceros agradecimentos:

À Banca de Qualificação e Defesa, pela leitura atenta e crítica deste trabalho, que foi imprescindível para que se chegasse onde se chegou.

Aos colegas do Neephe e Nugeppe, não só pelo apoio amigo, mas, principalmente, pelos estudos e discussões que tive o privilégio de participar.

À minha família querida, que sempre foi um norte em minha vida. À eles devo tudo e faço questão de expressar aqui, não só os meus profundos agradecimentos pelo apoio e carinho, mas o orgulho e amor que sinto por eles.

À minha amada esposa, sem a qual, com seu total apoio, essa maravilhosa jornada não teria sido possível. Obrigado por trilhar este longo caminho comigo.

À professora Janaina, pela imensa paciência, compreensão e carinho ao longo de todo o nosso convívio. Obrigado por acreditar e investir em mim. Minha admiração e respeito por você crescem mais e mais a cada dia.

“Pass on what you have learned. Strength. Mastery. But weakness, folly, failure also. Yes, failure most of all. The greatest teacher, failure is. We are what they grow beyond. That is the true burden of all masters.”

- Master Yoda (Star Wars: The Last Jedi)

RESUMO

O CONTEXTO DA INFLUÊNCIA NO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

O Programa Mais Educação (PME) foi um programa federal instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 7083/2010, que objetivava a formação integral do sujeito e a ampliação da jornada escolar para um mínimo de sete horas diárias (jornada de tempo integral) em todo território nacional. Em seus oito anos de duração, o PME experienciou um grande período de crescimento e desenvolvimento, passando de 1.264.309 matrículas, em 2011, para 4.371.298, em 2014, um aumento de 245% em três anos, constituindo-se, em muitos casos, na primeira experiência local de educação integral e(m) tempo integral. Na medida em que as escolas que aderiram ao programa se espalhavam pelas regiões do Brasil, o PME se tornou o mais relevante programa de indução de políticas de educação integral e(m) tempo integral dos últimos anos. Dada a relevância e proporção do PME, este trabalho busca abordá-lo, no entendimento de que as disputas ao redor desse programa englobariam as questões e discussões acerca dos projetos de educação integral e(m) tempo integral em nível nacional. Nesse sentido, o PME seria uma janela de análise que, se compreendida e bem utilizada, nos ajudaria a entender e analisar não apenas o polissêmico conceito de educação integral e(m) tempo integral, como as políticas públicas que se apropriam desse conceito. O trabalho se justifica, principalmente, pela legitimidade e força cada vez maiores que as políticas de educação em tempo integral vêm ganhando no Brasil, desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Com a educação em tempo integral cada vez mais se fortalecendo como um projeto de Estado para a educação brasileira, é cada dia mais importante o estudo crítico dessa categoria. Este trabalho se apropria da perspectiva de Abordagem do Ciclo de Políticas, desenvolvida por Ball e Bowe, que, para além de abordagem metodológica, em seu vasto apanhado teórico, constitui uma problemática que lhe é própria e que entende a transversalidade da política na ação humana, seja ela institucionalizada ou individual. Nesse contexto, tem-se por objetivo estudar dentro dessa problemática as influências por detrás do PME, que abarcam diferentes concepções e projetos de escola e sociedade, entendendo que esse contexto de embate é um instrumento ímpar para a análise do Programa. Desse esforço, desenvolve-se na pesquisa quatro categorias de influências ao PME, que são enfocadas: os documentos normativos nacionais, os indicadores educacionais, as influências internacionais e as experiências nacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Mais Educação; Educação Integral; Educação em Tempo Integral; Ciclo de Políticas; Contexto da Influência.

ABSTRACT

THE CONTEXT OF INFLUENCE ON THE MORE EDUCATION PROGRAM

The More Education Program (MEP) was a federal program instituted by Interministerial Ordinance No. 17/2007 and regulated by Decree No. 7083/2010, which aimed at the integral formation of the subject and the extension of the school day to a minimum of seven hours daily (full-time) throughout the national territory. In its eight-year period, the MEP experienced a great period of growth and development, from 1,264,309 enrollments in 2011 to 4,371,298 in 2014, an increase of 245% over three years, becoming, in many cases, the first local experience of integral and full-time education. As the schools that joined the program spread to the Brazil, MEP became the most relevant federal program of integral and full-time education policies induction in recent years. Given the relevance and proportion of the MEP, this paper seeks to approach it, with the understanding that disputes around this program would encompass issues and discussions about integral and full-time education projects at nation level. In this sense, the MEP would be a window of analysis that, if understood and well used, would help us to understand and analyze not only the polysemic concept of integral and full-time education, but also the public policies that appropriate this concept. The work is justified mainly by the increasing legitimacy and strength that full-time education policies have been gaining in Brazil since the 1996 National Education Guidelines and Bases Law. With full-time education becoming more and more an estate project for Brazilian education, the critical study of this category is increasingly important. This paper uses the perspective of the Policy Cycle Approach, developed by Ball and Bowe, which, in addition to a methodological approach, in its vast theoretical collection, the Policy Cycle understands the transversality of politics in human action, whether institutionalized or individual. In this context, the objective is to study the influences behind the MEP, which encompass different conceptions and projects of school and society, understanding that this context of conflict is a unique instrument for the analysis of the Program. From this effort, four categories of influences on MEP were developed during the research: national normative documents, educational indicators, international influences and national experiences.

KEY-WORDS: More Education Program; Integral Education; Full Time Education; Policy Cycle Approach; Context of Influence.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Profissionais Entrevistados.....	21
---	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AICE – Associação Internacional de Cidades Educadoras

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CAIC – Centro de Atenção Integral à Criança

CEA – Cidade Escola Aprendiz

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

CIAC – Centro Integrado de Atividades Complementares

CIEP – Centro Integrado de Educação Pública

CONAE – Conferência Nacional de Educação

DF – Distrito Federal

ECA – Estatuto da Criança e do adolescente

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEI – Organização de Estados Ibero-Americanos

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PISA – *Programme for International Student Assessment*

PMCTPE - Plano de Metas do Compromisso Todos Pela Educação

PME – Programa Mais Educação

PNAIC – Pacto Nacional pela Educação na Idade Certa

PNCFC - Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

PNE – Plano Nacional da Educação

PPA – Plano Plurianual

PRONAICA - Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente

PT – Partido dos Trabalhadores

SNE – Sistema Nacional de Educação

SUS – Sistema Único de Saúde

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

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. POLÍTICA, ESTADO E FEDERALISMO.....	23
1.1. Política e Estado.....	23
1.2. Federalismo e regime de colaboração.....	34
2. EDUCAÇÃO INTEGRAL, TEMPO INTEGRAL E PROTEÇÃO SOCIAL.....	42
2.1. Proteção Social e Escola integral.....	50
2.2. Tempo escolar e qualidade.....	54
2.3. Tempo integral e currículo integrado.....	58
3. A ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICAS	61
4. O CONTEXTO DA INFLUÊNCIA NO PME.....	70
4.1. Documentos Normativos Legais.....	70
4.2. Indicadores Educacionais.....	101
4.3. Influências Internacionais.....	117
4.4. Experiências Nacionais.....	127
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	146

Introdução

O Programa Mais Educação (PME) foi um programa federal instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007a) e regulamentado pelo Decreto nº 7083/2010 (BRASIL, 2010a), que objetivava a formação integral do sujeito e a ampliação da jornada escolar para um mínimo de sete horas diárias (jornada de tempo integral) em todo território nacional. Em 2016, com o abrupto fim do governo vigente¹, o PME foi substituído pelo Programa Novo Mais Educação que, apesar do nome, constitui uma política própria e que guarda grandes diferenças em relação ao PME (MORGAN, IGLESIA e NAJJAR, 2017).

Em seus oito anos de duração, entretanto, o PME experienciou um grande período de crescimento e desenvolvimento, passando de 1.264.309 matrículas, em 2011, para 4.371.298, em 2014, um aumento de 245% em três anos², constituindo-se, em muitos casos, na primeira experiência local de educação integral e(m) tempo integral (BRASIL, 2013a). Na medida em que as escolas que aderiram ao programa se espalhavam pelas regiões do Brasil, o PME se tornou o mais relevante programa de indução de políticas de educação integral e(m) tempo integral dos últimos anos.

De acordo com o relatório “Programa Mais Educação: impactos na educação integral e integrada” (BRASIL, 2013a):

[...] do total de 258 estados/municípios respondentes, 168 (65,1%) não vinham desenvolvendo qualquer experiência / programa / projeto de educação integral no ano anterior à implantação do Mais Educação, contribuindo para que, nessas instâncias federadas, o PME tenha se constituído na primeira experiência implantada. Nesse sentido, é importante observar o caráter pioneiro do Programa, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, ao qual está associada a expectativa de que se constitua indutor da construção de políticas de educação integral, atentas à diversidade regional.

Dada a relevância e proporção do PME, o presente trabalho busca abordá-lo, no entendimento de que as disputas ao redor desse programa englobariam as questões e discussões acerca dos projetos de educação integral

¹ No caso o segundo mandato do governo de Dilma Russeff, 2011 à 2016.

² Dados do Censo Escolar 2014.

e(m) tempo integral em nível nacional. Nesse sentido, o PME seria uma janela de análise que, se compreendida e bem utilizada, nos ajudaria a entender e analisar não apenas o polissêmico conceito de educação integral e(m) tempo integral, como as políticas públicas que se apropriam desse conceito.

O trabalho se justifica, principalmente, pela legitimidade e força cada vez maiores que as políticas de educação em tempo integral vêm ganhando no Brasil, desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), até o presente momento e, a partir daí, pelas dimensões e impactos do PME no cenário educacional brasileiro, como um programa indutor de políticas de educação em tempo integral.

Com a educação em tempo integral cada vez mais se fortalecendo como um projeto de Estado para a educação brasileira, é cada dia mais importante o estudo crítico dessa categoria. Abster-se de pensar e debater a educação em tempo integral implica abrir mão de se pensar e debater uma meta da educação nacional³ e, conseqüentemente, seus valores e diretrizes políticas e pedagógicas. Como o PME se constituiu em uma das mais importantes políticas de educação em tempo integral, de maior proporção e impacto nos últimos anos, é imprescindível que se discuta esse programa exaustivamente.

Assim sendo, a problemática deste trabalho perpassa por dois campos teóricos que se somam: o das políticas públicas em educação e o da educação integral e(m) tempo integral, mantendo a ênfase, em ambos os casos, em experiências nacionais, sobretudo no PME. Desse modo, este trabalho buscará trabalhar esses campos de forma indissociável, entendendo a educação e todos seus sujeitos e espaços enquanto agentes políticos e, conseqüentemente, compreendendo suas ações e posicionamentos enquanto atos políticos (MAINARDES, 2006).

A partir dessa concepção, opta-se por trabalhar com a perspectiva da Abordagem do Ciclo de Políticas, desenvolvida por Ball e Bowe (BALL e BOWE, 1992; BALL, 1994), que, para além de abordagem metodológica, em seu vasto

³ Faz-se referência indireta a meta 06 do Plano Nacional de Educação 2014-2024: "**Meta 6:** oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica."

apanhado teórico, constitui uma problemática que lhe é própria e que entende a transversalidade da política na ação humana, seja ela institucionalizada ou individual.

O que se busca estudar dentro dessa problemática são as disputas por detrás do PME, que abarcam diferentes concepções e projetos de escola e sociedade, entendendo que esses campos de embate e resistência são instrumentos ímpares na análise de qualquer política pública - sejam disputas históricas, sociais, políticas ou teóricas – à medida que atribuem sentidos e identidades próprias.

Frente a esse problema, surgem algumas questões norteadoras: que concepções de educação integral e(m) tempo integral historicamente lutam por espaço e representatividade? Que legado as experiências pretéritas de educação integral e(m) tempo integral deixaram para o PME? Como se dá o ordenamento normativo do PME e como ele se articula com os documentos legais da educação? Como e até que ponto as influências internacionais afetam as políticas nacionais de educação integral e(m) tempo integral e, em especial o PME?

Assim sendo, o objetivo dessa pesquisa é analisar, a partir da perspectiva teórico-metodológica da Abordagem do Ciclo de Políticas, as disputas e influências que nortearam o planejamento, escrita e operacionalização do Programa Mais Educação, em nível federal, no intuito de evidenciar e problematizar os embates políticos, sociais e teóricos na constituição de sua arquitetura conceitual e operacional, focado o contexto de influência.

- I. Entender as diferentes perspectivas de educação integral e(m) tempo integral que lutam por espaço e representatividade no cenário educacional.
- II. Analisar experiências históricas de educação integral e(m) tempo integral, buscando entender suas contribuições para a formulação do PME e os caminhos que levaram até o Programa.
- III. Analisar os documentos normativos que embasaram o PME, a fim de compreender os limites e possibilidades que estes apresentaram ao à estrutura do Programa, bem como suas concepções teóricas.

IV. Desvelar como se estruturam as disputas e resistências dentro do PME em relação a distintos projetos de educação e sociedade.

Dadas as dimensões e pretensões deste trabalho, cabe ressaltar sua natureza quali-quantitativa de coleta e análise de dados. Essa qualificação se faz primariamente importante na medida em que, no pensamento e na metodologia científica, há historicamente uma distinção entre o que é entendido como pesquisa quantitativa e qualitativa (DEMO, 2005; MINAYO, 2001; FONSECA, 2002). Nessa dicotomia, a pesquisa quantitativa, fundamentada na filosofia cartesiana e no positivismo comtiano, e a pesquisa qualitativa, incentivada por diversas escolas de pensamento ao longo de todo o sec. XX (p.ex. o marxismo da Escola de Frankfurt, a filosofia khuniana e a antropologia de campo iniciada por Malinovsky), estão em um constate processo de disputa por aceitação e legitimidade dentro do espaço acadêmico (GUERRA, 2014).

A pesquisa quantitativa, como o nome sugere, trabalha com dados quantificáveis, utilizando-se da linguagem estatístico-matemática para analisar e correlacionar os dados levantados, buscando inferir, com a construção de um quadro diagnóstico do problema/objeto estudado, relações de causa e efeito entre o observado. Em sua vertente tradicional, a pesquisa quantitativa seria uma dimensão metodológica da pesquisa capaz de garantir a neutralidade e a imparcialidade perante o analisado, garantido assim sua condição de fato/verdade científico (FONSECA, 2002).

Com o crescimento e desenvolvimento das ciências humanas, diversas vertentes de pensamento começam a apontar os limites teórico-metodológicos da pesquisa quantitativa que, não daria conta das diferentes dimensões e paradigmas do estudo do social. Nessa crítica, aponta-se a necessidade de um método de pesquisa que possa produzir informações aprofundadas e ilustrativas dos diversos aspectos da realidade que não se fazem quantificáveis, mas compõe a dinâmica das relações sociais. Ou seja, dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001).

A vertente metodológica de pesquisa qualitativa sofreu (e sofre) grandes críticas das vertentes mais positivistas de pensamento que a acusam de ser subjetiva, ideológica, irreprodutível, impassível de falseabilidade e, portanto,

conceptoras de um falso conhecimento ou de um conhecimento não científico (FONSECA, 2002).

Apesar da forte resistência que sofreu (e sofre), a pesquisa qualitativa é um dos pilares constitutivos da ciência humana moderna. Mas, se aqui se defende a importância da pesquisa qualitativa para a superação das presunções positivistas sob as ciências humanas, não se pretende fazê-lo negando ou reduzindo a importância do quantitativo na produção do conhecimento científico.

Em realidade, o presente trabalho dissertativo compreende que, uma vez superado o dogmatismo científico do pensamento positivista, as dimensões qualitativas e quantitativas da pesquisa científica, longe de se contradizerem, se complementam (DEMO, 2005; FONSECA, 2002). Conforme aponta Fonseca (2002, p. 20), “A utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente”.

Para Demo:

Não é questão [...] de estabelecer entre qualidade e quantidade uma polarização radical e estanque, como se uma fosse a perversão da outra. Cada termo tem sua razão própria de ser e age na realidade como uma unidade de contrários. Ainda que possam se repelir, também se necessitam. Quantidade não é uma dimensão inferior ou menos nobre da realidade, mas simplesmente uma face dela. Nem a qualidade precisa inevitavelmente significar enlevo, espiritualidade, divindade. (DEMO, 2005, p.6)

Seguindo o pensamento dos autores, defende-se aqui que mais do que complementares, essas duas dimensões da pesquisa científica são, em realidade, inseparáveis, na medida em que um conhecimento estritamente qualitativo ou quantitativo só pode existir enquanto uma abstração. De forma que toda pesquisa do real (do não abstrato) é invariavelmente quali-quantitativa, na medida em que ambas as dimensões de pesquisa se imbricam para a constituição de uma leitura do real (DEMO, 2005).

Frente ao exposto, é importante frisar que o presente trabalho se constituirá metodologicamente em uma abordagem prioritariamente qualitativa.

Não obstante, espera-se trabalhar em menor escala com dados estatístico-matemáticos⁴.

Outra diretriz metodológica deste trabalho, que se constitui a partir de uma preocupação, igualmente polêmica, presente em diversos autores (GERSTEIN, 1987; ELIAS, 1992; BRANDÃO, 2001), diz respeito à necessidade de articulação na pesquisa acadêmica entre as dimensões macro e micro que impactam e contextualizam o objeto de estudo. Independente do foco da pesquisa em questão, esse esforço dialético se faz necessário para que se tenha um quadro mais completo e menos unilateral do recorte analisado e, portanto, mais fidedigno e de acordo com a realidade observada.

Mas, uma vez alcançada uma visão mais clara dos aspectos da vida social que se destaca com mais nitidez do fluxo histórico quando contemplamos do alto e numa longa extensão, convém retornar à outra perspectiva, a que se tem dentro do fluxo. Cada uma destas perspectivas, se isolada da outra, apresenta riscos específicos. Ambas – a visão aérea e a do nadador – mostram o quadro com certa simplificação. Ambas nos inclinam a depositar uma ênfase unilateral. (ELIAS, 1992, p. 27)

Como o presente trabalho busca analisar uma política pública em educação e, ainda mais, focar essa análise aos níveis mais macropolíticos desse programa, para evitar a tendente unilateralidade de um discurso demasiado governista, optou-se por trabalhar com Ball e Bowe acerca do que os autores conceituaram como “abordagem do ciclo de políticas” (*policy cycle approach*).

Nessa abordagem (BALL e BOWE, 1992; BOWE e BALL, 1992; BALL, 1994; BALL, 2001), a política é encarada como complexa/controversa e a macro/micropolítica estariam em constante articulação e complementação. A partir da Abordagem do Ciclo de Políticas, poderemos vislumbrar as disputas e diferentes dimensões do PME, não só a partir das influências ideológico-políticas que o estruturam (macropolítica), mas, também, a partir das relações e do diálogo entre diferentes agentes e espaços políticos (micropolítica).

⁴ Vale ressaltar que, conforme será exposto mais adiante nesse capítulo, se trabalhará diretamente com a metodologia de análise de conteúdo, que possibilita a coleta e análise de dados qualitativos e quantitativos sem nenhuma distinção procedimental (TRIVINÓS, 2008). Elemento que fortalece a dimensão quali-quantitativa desta pesquisa.

Mais à frente no texto haverá, outros espaços para maior definição, discussão e problematização da Abordagem do Ciclo de Políticas, que necessita de especial atenção por se tratar de referencial teórico-metodológico central na confecção deste trabalho. Em linhas gerais, a Abordagem do Ciclo de Políticas, como o conceito sugere, é um ciclo contínuo composto por cinco contextos: influência; produção de texto; prática; resultados; e estratégias políticas. Esses contextos são inter-relacionados, mas não possuem qualquer vínculo temporal ou sequencial, constituindo lugares/espços diferentes e complementares de disputas e embates políticos (MAINARDES, 2006).

Nessa abordagem, o contexto da influência será focalizado, de forma a ser analisado tanto em sua dimensão macropolítica, construindo um quadro contextual geral para o PME, quanto micropolítica, apontando para uma série de experiências pessoais que irão reforçar, questionar, subverter, etc., valores e decisões instituídos pela política analisada. Os demais contextos da Abordagem do Ciclo de Políticas seriam abordados apenas no interior do contexto de influência, que no presente trabalho será analisada em seu contexto escrito e prático.

É nesse esforço que se buscará articular a macro e a micropolítica neste trabalho, entendendo que a Abordagem do Ciclo de Políticas é um instrumento ímpar para a tarefa, pois não só entende essa articulação como imprescindível à análise científica de qualquer política, mas também já carrega em si uma bagagem teórica/conceitual de política enquanto disputa e (re)apropriação, que vai ao encontro das perspectivas que serão aqui defendidas.

Os autores [Ball e Bowe] indicam que o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas. (MAINARDES, 2006, p.50)

A partir dessa perspectiva teórico-metodológica e levando em conta os recortes estabelecidos pelo objetivo deste trabalho dissertativo, aqui o PME será analisado, como já adiantamos, a partir da visão da esfera federal de atuação,

enfocando as produções e falas do governo federal, sobretudo do Ministério da Educação (MEC).

Justamente a fim de não perder o contexto prático da abordagem, surge a necessidade de entrevistas com pessoas chaves na elaboração, construção e operacionalização do programa em nível nacional, sem as quais poderia ser difícil o levantamento de dados micropolíticos para contrapor os dados macropolíticos de forma complexa.

Outro ponto a ser destacado diz respeito ao suporte metodológico que necessita a Abordagem do Ciclo de Políticas, no que diz respeito à coleta de informações e sua posterior análise. Neste trabalho, optou-se por trabalhar com a metodologia de análise de documental. Dentro desse escopo, o presente trabalho pretende realizar dois tipos de levantamento de informações: o documental e o bibliográfico, ambos centrados na temática da educação integral e(m) tempo integral, no PME e na legislação educacional normativa brasileira. Nesse espectro, entende-se por documento os textos/dados/informações primárias que não passaram por tratamento estatístico ou interpretação. Já a bibliografia, seriam os textos/dados/informações produzidas a partir de documentos primários e que caracterizam a explanação, avaliação ou síntese de dados observados (BRADIN, 1977).

Durante o planejamento dessa metodologia, deparou-se recorrentemente com a crítica de que não se poderia trabalhar a Abordagem do Ciclo de Políticas a partir da metodologia de análise documental, uma vez que seus conceptores a abordavam a partir da metodologia da análise do discurso⁵. Essa crítica foi levada em consideração e avaliada antes de ser descartada por este trabalho, sobretudo porque não foram encontradas razões teórico-metodológicas que impedissem a união dessas vertentes⁶.

⁵ Também circunscrita à metodologia de análise de conteúdo.

⁶ Também se teve o respaldo da fala do professor Jefferson Mainardes que, em palestra sobre o tema na pós-graduação da faculdade de educação da UNIRIO, em 28/09/2016, defendeu não haver qualquer impedimento para se realizar a Abordagem do Ciclo de Políticas a partir da análise documental ou de qualquer outro apoio metodológico, uma vez que o intuito do Ciclo de Políticas não seria o de engessar metodologicamente a pesquisa acadêmica, mas, o de servir como um dispositivo heurístico de análise da política.

A escolha metodológica pela análise documental ocorreu a partir de um prévio levantamento de literatura em livros, artigos, teses, dissertações, periódicos, projetos e relatórios que abordam e discutem políticas públicas de educação integral e(m) tempo integral, especialmente, o PME. O resultado obtido nessa etapa foi muito rico, fornecendo importantes elementos sobre a trajetória do programa e as diferentes concepções que nortearam seu desenvolvimento, apontando diversos objetivos, concepções, dificuldades e potencialidades do programa, tanto em sua concepção quanto em seu desenvolvimento.

Tendo em vista a quantidade e pluralidade desses documentos, surgiu a necessidade de um recorte mais específico desse material, a ser analisado por este trabalho. Nesse esforço, buscou-se na metodologia da análise de conteúdo proposta por Bardin (1977), mais especificamente a análise documental, os instrumentos para realizar tal tarefa.

Segundo essa metodologia, a análise documental deve se dividir em três polos cronológicos:

1. a pré-análise;
2. a exploração do material;
3. o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Ao abordar essa metodologia em Bardin (1977), alguns dos elementos presentes na fase da pré-análise já haviam sido resolvidos, sobretudo a formulação dos objetivos desta pesquisa e o que a autora conceitua como “leitura flutuante” do material (que corresponderia ao levantamento de literatura). Nesse sentido, as escolhas restantes a serem feitas nessa etapa seriam, justamente, a escolha dos documentos a serem analisados e a elaboração de indicadores que embasem a interpretação final dos dados.

Segundo Bardin (1977), a ordem na qual se define esses elementos (objetivos, material de análise e indicadores) não é importante, mas é imprescindível que haja uma coerência lógica entre eles. Assim sendo, optou-se por primeiro definir os documentos a serem trabalhados. Levando-se em conta

os objetivos estabelecidos, a categoria que mais se destacou na leitura flutuante foi a de “documentos oficiais”, que engloba a bibliografia e os documentos normativos oficiais que embasam o PME.

Dentro dessa categoria fez-se um novo recorte, considerando-se contexto da Abordagem do Ciclo de Políticas que será focado na análise documental (de Influência) e os elementos que foram surgindo nas falas dos entrevistados, definido assim as diferentes categorias de influências a serem abordadas neste trabalho. São elas: documentos normativos legais, indicadores educacionais, influências internacionais e experiências nacionais.

A seleção final dos documentos foi feita a partir das regras estabelecidas pela referida metodologia de análise documental, cumprindo-se os critérios de representatividade, homogeneidade e pertinência referentes à categoria aqui referida como “documentos oficiais” (BARDIN, 1977).

Já na elaboração de indicadores para a análise, optou-se por adotar os próprios princípios, objetivos e metas estabelecidos por esses documentos, englobando assim, tanto categorias quantitativas quanto qualitativas de análise.

No que diz respeito às entrevistas como documentos complementares de análise, entende-se que a escolha do(s) entrevistado(s) se realizou com a intenção de explorar o contexto micropolítico do PME, respeitando o enfoque do trabalho no nível federal de elaboração e desenvolvimento do programa.

Serão entrevistados:

Código	Cargo no MEC
Coord. Geral	Coordenador Geral de Educação Integral
DIGAI	Diretor de Gestão e Articulação Institucional - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
DICEI	Diretora de Currículo e Educação Integral – Secretaria de Educação Básica
Analista Tec.	Analista Técnica de Políticas Públicas - Secretaria de Educação Básica

Entende-se que a entrevista semiestruturada (semiaberta ou semidiretiva) realizada ao final da etapa de exploração do material, seria a abordagem metodológica mais adequada para, ao mesmo tempo, estimular um discurso mais pessoal e livre do entrevistado, ainda mantendo certo controle dos rumos da entrevista a fim de aproximar o que se discute com as questões levantadas pela análise dos documentos oficiais do PME (TRIVINÕS, 2008; MANZINI, 2003). Dada a importância das entrevistas para esta metodologia, se buscará expor ao máximo as perspectivas e concepções dos entrevistados, o que, na linguagem falada pode levar a presença de excertos demasiadamente longos neste trabalho. Nesse sentido, optou-se por manter recortes longos das falas dos entrevistados, tendo em vista o risco de se perder detalhes importantes em seus depoimentos.

Ainda interessa a este trabalho a distinção e categorização dos diferentes tipos de perguntas que Triviños (2008) apresenta em sua obra para melhor estruturação do modelo de entrevista: as perguntas consequenciais, as avaliativas, as hipotéticas e as categoria. Para o autor, o domínio e bom uso dessas categorias possibilitaria o surgimento em uma entrevista de diferentes perspectivas acerca do objeto de estudo, enriquecendo o material de análise. De forma que o roteiro de entrevista, que segue em anexo, se guia por essas categorias visando a diversificação das formas de questionamento a fim de estimular diferentes tipos de pronunciamento dos entrevistados. Vale destacar que todas as entrevistas realizadas foram transcritas e estarão disponibilizadas na página do Neephi.

Por fim, o presente trabalho buscará discutir nos capítulos que antecedem a discussão do contexto da influência no Programa Mais Educação, alguns conceitos e bases teóricas a fim de, não apenas sustentar as reflexões a serem posteriormente realizadas, mas, também, para expor as perspectivas a partir das quais esse trabalho pensa e concebe o mundo. Portanto, serão abordados no capítulo 1, os conceitos de política pública, Estado e federalismo; no 2, os de educação integral e tempo integral; e no 3, a perspectiva teórico-metodológica do Ciclo de Políticas.

1. Política, Estado e Federalismo

O presente capítulo é dividido em dois subcapítulos, buscando não apenas apresentar e problematizar os conceitos de política pública, Estado e federalismo, mas principalmente servir como norte teórico para a compreensão e desenvolvimento de questões que se desenvolverão ao longo de todo o trabalho.

O primeiro subcapítulo apresenta e discute questões referentes à conceituação de política pública e de Estado, já o segundo aborda e problematiza o pacto federativo no Brasil pós-1988, sinalizando para a necessidade de se constituir um Sistema Nacional de Educação.

1.1 Política e Estado

Ao abordar esse tema, a primeira questão a ser tratada é de como se iniciar o capítulo: abordando e discutindo os conceitos de política pública ou o de Estado? A dúvida em si já se faz elemento importante para se entender esses conceitos, pois, como abordar Estado antes de discutir política e como abordar política pública antes de discutir Estado? Esses conceitos, de tão próximos, se fazem indissociáveis para a compreensão e problematização um do outro. Faz-se como Rua (2009), então, e se inicia a discussão a partir da ideia de sociedade.

A história da humanidade é comumente narrada a partir de seus grandes conflitos. A ideia de que o estado do homem, da sociedade ou da história se move a partir do conflito não é nova, sendo debatida em escritos do séc. XIX em pensadores como, por exemplo, Hegel (2008). O conflito como o grande motivador da transformação social, no séc. XX, chegou a produzir a narrativa de um possível "fim da história" (FUKUYAMA, 1999), dado a queda do muro de Berlim e a vitória americana na Guerra Fria, com o suposto fim dos conflitos entre o oriente/ocidente e entre capitalismo/socialismo.

Claro, que mesmo após a Guerra Fria, conflitos das mais distintas dimensões e naturezas continuaram a eclodir pelo mundo. Não obstante, como não poderia ser diferente, o fim das grandes guerras modificou a forma como a

humanidade enxerga e trava seus conflitos, dadas, nessa disputa, a sobreposição de forças e mudanças de paradigma. Se o "fim da história" representava a esperança utópica dos liberais por uma sociedade livre de conflitos, em que as liberdades e interesses individuais seriam garantidas por uma democracia agenciada pelo mercado, a "pós-história", conceito posteriormente construído pela crítica ao pensamento liberal por pensadores como Adorno (2009), descreve uma sociedade pós-guerra marcada pelo conflito e esperança de transformação social, que, ao mesmo tempo, nutria forte ceticismo em relação a qualquer perspectiva de superação dos moldes capitalistas de sociedade (PERRY, 1992).

É a partir dessa ideia de que não existe sociedade sem conflito, que se abordará o conceito de política. Nesse sentido, segundo Rua (2009, p.18), para que a sociedade possa "sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis", havendo apenas duas formas de se gerenciar esses conflitos: a coerção e a política.

A autora, entretanto, descarta rapidamente a coerção enquanto uma estratégia viável para o gerenciamento de conflitos à longo prazo e se volta para a política como a única alternativa possível para a vida em sociedade. Entretanto, frisa que o conceito de política é mais amplo do que o de coerção e, longe de contrapô-la, incorpora-a, não se limitando a ela, mas tendo-a como possibilidade. Ao defini-la, estabelece que "a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos" (RUA, 2009, p. 17).

A autora frisa a necessária distinção entre política e decisão política, uma vez que a decisão política corresponde a uma escolha processual para a adequação de um meio à determinadas diretrizes. Dessa forma, embora qualquer política implique em decisões políticas, essas decisões por si só não constituem uma política. Outro apontamento importante da autora é a definição do "público" em política pública, não o associando apenas a ideia de coletivo ou do não privado, mas reforçando a perspectiva de que essas ações/decisões estão revestidas da autoridade do poder público.

Embora este trabalho concorde com o posicionamento de Rua (2009), a autora apresenta uma perspectiva demasiadamente instrumental de política pública, por vezes, abstraindo-a e descontextualizando-a de seus atores/momentos. Esse problema parece ser parcialmente resolvido quando trabalha com as ideias de "demanda" e "apoio", a fim de ilustrar o que se entende aqui como as disputas por detrás da política. Empresas, organizações, Estado e governo, todos teriam diferentes demandas sociais e, por tanto, apoiariam diferentes políticas públicas. Mesmo dentro de um determinado governo, o apoio por medidas e demandas não se dariam de forma monolítica, sendo marcadas pelo dissenso e pela disputa entre indivíduos e grupos internos.

Os perigos dessa abstração - embora facilite a ilustração das disputas que permeiam as políticas públicas - são a polarização das estruturas em indivíduos e o conseqüente afastamento e subdimensionamento do papel do Estado na instituição de políticas públicas; além da pouca importância que esse pensamento traz às questões históricas/sociais/filosóficas, enquanto elementos contextuais determinantes para a forma que se pensa e faz política.

Höfling (2001), Ball e Bowe (1992) avançam no sentido de equilibrar a relação de forças entre indivíduo e estrutura na disputa pelo pensar e fazer político, assim como complexificam a ideia de política pública, na medida em que a aproximam de um contexto histórico-social. Para Höfling (2001, p. 31), a política pública é o Estado em ação, "implementando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade".

Para se entender o pensamento da autora, é imprescindível ressaltar a diferenciação que atribui a Estado e governo. Estado seria "o conjunto de instituições permanentes - como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente - que possibilitam a ação do governo" (HÖFLING, 2001, p.31), sendo o governo caracterizado como "o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo" (HÖFLING, 2001, p.31).

Nesse sentido, o governo assume temporariamente o controle do Estado e busca, a partir dele, implementar determinados projetos de sociedade que disputam por legitimidade social. Por analogia, dos tipos puros de dominação legítima weberianos (WEBER, 2009), a relação governo/Estado em Höfling se assemelharia ao poder racional-legal (burocrático) onde a legitimidade do poder (político) está no cargo - Estado - e não na pessoa - governo -, sendo, portanto, temporário, revogável e transferível, características estas de estruturas de poder mais modernas.

Entretanto, o conceito de Estado não pode ser simplesmente reduzido à ideia de uma burocracia pública, assim como as políticas públicas não devem ser atribuídas à ação solitária dos aparelhos de Estado. Para Höfling (2001), é responsabilidade do Estado promover políticas públicas, mas sua implementação e manutenção passam por diversos processos de tomada de decisão que envolvem diferentes órgãos públicos, organizações civis e agentes sociais.

Essa relação entre sociedade/Estado/governo não é simples, mas faz-se fundamental para entender que determinadas concepções do social e, conseqüentemente, de Estado/governo terão impacto direto nas formas de se pensar e fazer políticas públicas. Ou seja, distintas sociedades em diferentes momentos históricos fazem política de forma específica, de acordo com seus valores, princípios e credos (HÖFLING, 2001).

No Ocidente, as Ciências Políticas atribuem à obra “O Príncipe”, de Nicolau Maquiavel (2011), o título de primeiro tratado político amplamente publicado, sendo uma peça essencial na construção do conceito de Estado e para a constituição de uma filosofia política moderna. Sob a forma de conselhos ao duque de Urbino, Lourenço II de Médici, Maquiavel desenvolve uma série de teorias e diretrizes políticas que, caso seguidas e implementadas, levariam a um governo eficiente e garantiriam a manutenção de seu domínio em eventos desfavoráveis.

Nessa época, ganha força na Europa uma vertente absolutista de política, concretizada no séc. XVII na figura de Luís XIV de França. Na monarquia renascentista, o pensar e fazer político são um direito de poucos, sendo

estritamente associados à figura e ação oligárquica e clerical. No caso do absolutismo, o Estado é representado na figura do próprio monarca, estando as políticas de Estado resumidas a seus interesses e vontades. Não à toa, temos a célebre frase que popularmente se atribui a Luís XIV: “o Estado sou eu”.

No tratado político de Maquiavel (2011), a ação política apresenta algumas características marcantes: é centralizada, hierarquizada e vertical; incontestável e absoluta; e deve assegurar a manutenção do Estado e de seu *status quo*. Nesse modelo de Estado, não haveria uma distinção entre políticas públicas e políticas estatais (HÖFLING, 2001). Para a monarquia absolutista, as necessidades, interesses e demandas dos segmentos não oligárquicos ou clericais não teriam legitimidade política, não havendo a necessidade de uma prestação de contas formal por parte do Estado.

Anos mais tarde, com a crise do sistema feudal e o fortalecimento da recém-surgida burguesia europeia, há uma chamada da burguesia pela classe servil, que juntas desmantelam o Estado monárquico e dão início a uma nova ordem social. A Revolução Burguesa é um marco histórico essencial para entendermos os possíveis sentidos da política pública em uma sociedade democrática moderna, pois marca uma mudança de paradigma importante: o povo passa a conhecer seu poder revolucionário e a usá-lo para legitimar sua inserção no pensar e fazer políticos, assim como suas necessidades, interesses e demandas (LÖWY, 2003).

Para Löwy (2003), o surgimento de uma ordem burguesa hegemônica só se faria possível na medida em que seus conceptores o fizessem de forma dissimulada, onde o Estado burguês, ao mesmo tempo em que se submetesse aos interesses políticos e sociais da burguesia, apresentasse seu ponto de vista como sendo o do próprio povo, em um processo de ocultação ideológica e automistificação.

Nesse quadro, o positivismo científico do séc. XVIII foi um dos grandes propagadores dessa dissimulação, desenvolvendo-se ideologicamente para muito além do campo científico, sob a forma de um ideal de “progresso”. Esse conceito invadiria diversas dimensões sociais – industrial, científica, econômica, política, etc. –, construindo a ideia de um progresso (inter)nacional que serviria

de justificativa para grande parte das decisões políticas, tornando-se um poderoso instrumento de convencimento ideológico (LÖWY, 2003).

A ideologia positivista se torna real quando se legitima social e cientificamente o naturalismo científico ou, como Comte (1899) o denomina, a “física social”, isso porque a física social assegura a naturalização dos fenômenos sociais como leis naturais invariáveis, fixas e homogêneas. A partir dessa conjectura, a moral e o pensamento político independeriam das disputas e conflitos sociais, sendo naturais e neutras. Essas leis naturais da sociedade não poderiam ser impedidas, somente compreendidas e aperfeiçoadas pela ciência positivista. Nas próprias palavras de Comte (1899, p. 90-91): “há de preparar os proletários para respeitarem, e mesmo reforçarem, as leis naturais da concentração do poder e da riqueza”.

Anos mais tarde, a partir da física social de Comte, Durkheim fundou a Sociologia moderna, perpetuando e enraizando os ideais positivistas nas ciências sociológicas. No discurso durkheimiano (2007), seria utópico e “anticientífico” tentar interromper ou transformar, por exemplo, a desigualdade social, sendo ela em si um fato social natural e insuperável.

Se no absolutismo a política é a ação de um Estado oligárquico, no positivismo burguês o Estado age dissimuladamente, a favor de uma elite burguesa, na medida em que se alinha a supostas leis sociais que favorecem a desigualdade e a concentração de renda. Nesse caso, políticas públicas se alinham à lógica do mercado e asseguram o enriquecimento, desenvolvimento e poder de determinadas ideologias hegemônicas. As políticas públicas em uma perspectiva positivista, certamente não são tão centralizadas, hierarquizadas e verticais quanto foram no feudalismo europeu, mas ainda têm um grande potencial para a manutenção de um Estado elitista.

Com a vinda e fim da já mencionada Guerra Fria, as disputas por distintos projetos de sociedade e desenvolvimento em nível internacional não cessaram, como previu Fukuyama (1999), apenas se tornaram mais unilaterais com, por exemplo, o surgimento de instituições internacionais pós-Guerra Fria de apoio, fiscalização e financiamento, em nível global, de políticas capitalistas de desenvolvimento (inter)nacional.

Esse breve quadro histórico serve a este trabalho não apenas para evidenciar diferentes contextos históricos/sociais, onde o pensar e o fazer político assumem as mais distintas características; ou evidenciar que a própria estrutura política já define, em grande medida, as relações de força dentro do jogo político que regula; mas, sobretudo, busca contribuir para a compreensão dos limites e potências do Estado capitalista burguês na concepção e desenvolvimento de políticas públicas.

Para tal, é preciso voltar a Höfling (2001) e entender como conceitua política (pública) social:

[...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (Höfling, 2001, p.31).

Nesse sentido, as políticas sociais, como qualquer política pública, são de responsabilidade do Estado, mas não podem ser pensadas somente por suas instituições. Para a autora e também para Offe (1984), as políticas sociais surgiram ao longo do séc. XIX como reivindicações populares oriundas dos conflitos entre capital e trabalho, sobretudo a partir do evento das revoluções industriais.

Com a queda do feudalismo, a constituição da nova relação capital/trabalho e a conseqüente produção social de mais desigualdade e heterogeneidade, ampliou-se a demanda da classe trabalhadora por mais direitos sociais. É nesse contexto que surge uma nova forma de disputa política, como nos alertou Löwy (2003), pois na nova ordem social os movimentos populares revolucionários não podem ser ignorados pelas elites dominantes.

Essa nova disputa entre o grande capital e os movimentos de cunho social nas sociedades ditas democráticas passa a incorporar alguns novos binômios: prestação de serviços sociais versus direitos sociais; políticas sociais inclusivas versus políticas sociais compensatórias; redistribuição de renda versus competitividade/meritocracia; políticas de assistência social versus Estado mínimo.

Fica claro que a burguesia e a classe trabalhadora retiraram da experiência iluminista sentidos bem diferentes do que viriam a entender e defender como democracia, liberdade, igualdade, fraternidade e racionalidade. Esses valores foram apropriados e adequados a diferentes formas de pensamento social e político, fundamentando do discurso liberal burguês às diferentes vertentes socialistas (MARTINS, 2009).

Para Martins (2009), o conceito de racionalidade no pensamento burguês liberal, por exemplo, serviria à lógica de mercado, ao livre comércio e à manutenção de um *status quo* favorável ao setor burguês industrial, ligando-se a uma ideia de liberdade, produtividade e eficiência. Já nos diversos movimentos socialistas, a razão se tornaria sinônimo de "conhecimento humano acumulado", um instrumento de libertação e autonomia do trabalhador em relação às estruturas de poder hegemônicas.

Dos ideais iluministas supracitados, o mais importante para este trabalho é a democracia. Em suas vertentes mais liberais, pós-Revolução Francesa, a democracia não tarda a se afastar dos princípios filosóficos iluministas, limitando-se às dimensões mais processuais e procedimentais do termo, ou seja, depois de usar o ideal democrático como arma ideológica contra o Estado feudal, aos liberais interessou demovê-lo de toda a sua dimensão revolucionária a fim de convertê-lo em modelo conservador do Estado (LÖWY, 2003).

Dessa forma, a burguesia liberal incentivaria conceitos de democracia como os de Bobbio (2000) e Dahl (1997), em que o termo seria reduzido a um conjunto de regras políticas pré-estabelecidas, quando se assegurariam alguns preceitos essenciais como liberdade de participação, contestação, expressão, escolha e associação, assim como, representatividade, competitividade e transparência nos processos decisórios.

Já as vertentes socialistas de pensamento não se afastariam dos princípios filosóficos da democracia, elegendo-os, inclusive, como bandeiras de luta e reivindicação. A esses movimentos, a democracia só se faz possível através de projetos de sociedade e cidadania que almejem a igualdade social, econômica e política dos indivíduos (BORON, 2003; O'DONNELL, 2004). É nesse sentido que essas vertentes defendem a ideia de uma sociedade

democrática, onde as políticas sociais de combate à desigualdade e restituição de direitos historicamente negados constituem-se, não só dever do Estado, mas direito de cada cidadão.

A incompatibilidade entre essas perspectivas democráticas e projetos de sociedade configura-se em cenário chave para entender as disputas pelo Estado/governo/política na atualidade. Dessa forma, pensar em políticas sociais dentro de uma estrutura de Estado marcada por perspectivas liberais é tomar a frente de uma disputa histórica contra forças hegemônicas antagônicas. Como coloca Höfling (2001, p. 57):

Para os neoliberais, as políticas (públicas) sociais – ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista – são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade. A intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio. Uma vez mais, o livre mercado é apontado pelos neoliberais como o grande equalizador das relações entre os indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade.

Não é à toa que, com o enfraquecimento das esquerdas políticas no Brasil, começa a ganhar força no cenário político/midiático o discurso de que as políticas sociais, sobretudo as políticas públicas das áreas de assistência social, são medidas paliativas e ineficazes na solução dos problemas sociais e no cumprimento das demandas sociais.

Nesse discurso, proliferam versões de que as políticas sociais assistencialistas ao focar apenas em amenizar as condições de vida desfavoráveis das parcelas mais necessitadas da população, acabam por criar uma dependência nociva dessas pessoas à ajuda do Estado, uma vez que, na medida em que elas sabem que receberiam auxílio, não se esforçariam para superar a condição social em que vivem, alimentando-se, cada vez mais, dos recursos do Estado e da riqueza produzida pela “parcela produtiva” da população.

Essa ideia se tornou tão forte, que políticas de assistência social passaram a ser socialmente associadas à distribuição de privilégios que feriam o princípio democrático da igualdade. É interessante como esse discurso continua ganhando força mesmo quando as políticas sociais dos governos petistas (de 2003 a 2016) assumem grande abrangência e apontam para resultados positivos, no que diz respeito a melhorias, não só nas condições de vida das parcelas mais necessitadas da população, como à própria economia nacional.

Torres (1996), ao analisar e problematizar as sugestões do Banco Mundial para a educação pública brasileira aponta que, para o Banco, a crise da educação pública não diz respeito à carência de orçamento, reformas curriculares ou políticas sociais educacionais, mas sim ao modelo em que o Estado busca gerenciar a educação nacional. Dessa forma, para usar as palavras do Banco, a crise da Educação no Brasil seria uma questão essencialmente gerencial e, para superá-la, seria necessário um “choque gerencial” (TORRES, 1996). A essa perspectiva, a autora intitula gerencialismo, a qual defende que a instituição pública é obsoleta na forma em que gerencia seus recursos, devendo passar a fazê-lo, cada vez mais, associada à lógica capitalista de mercado.

A fim de exemplificar, Torres (1996) coloca o posicionamento do Banco Mundial a respeito do almoço escolar, para o qual este deveria ser substituído por apenas uma merenda. Na perspectiva do Banco, a mudança se justificaria por uma questão de custo-benefício, uma vez que, para que se garanta a capacidade e a motivação dos alunos, basta que se combata a fome a curto prazo (momento em que estão na escola). O almoço escolar seria desnecessário, pois, além de mais custoso, combateria a fome a longo prazo, excedendo o período educativo, bem como a função social da escola pública, na ideia de que cabe ao Estado desprender apenas o mínimo para que possa exercer sua responsabilidade para com a educação.

A ideia de um Estado com funções mínimas não é nova e fundamenta os pilares do pensamento capitalista neoliberal. O Banco Mundial se enquadraria como uma das instituições de formulação e gestão de políticas nacionais ao

redor do globo o qual, nas últimas décadas, tem direcionado especial atenção e recursos a políticas educacionais na América Latina, ocupando um espaço de avaliação e indução destas políticas que, historicamente, pertencia à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (SHIROMA e EVANGELISTA, 2011).

Voltando à Höfling (2001, p. 39):

Em um Estado de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social. Tais ações não têm o poder – e frequentemente, não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade.

Para a autora, a abordagem dos Estados neoliberais busca uma forma conservadora de política pública social, como se fazia na já discutida sociologia positivista, onde há a naturalização da desigualdade social, instaurando uma lógica cruel, em que o desfavorecido se torna responsável por sua própria condição social. Seu intuito é o de isentar o Estado, o máximo possível, de um papel de regulador das condições sociais que nele se inserem.

Retomando as questões levantadas, é preciso compreender que as políticas públicas, na condição de manifestações humanas, existem dentro de um determinado contexto e, em diferentes momentos, inferem a favor/contra diferentes concepções de sociedade e de homem. Dessa forma, é importante pensá-las a partir de um projeto político e de uma teoria social que lhes faça sentido, pois, em última instância, a política é um fenômeno complexo e controverso marcado e produzido em atos de demanda, disputa e resistência. Como foi visto, há aqueles que defendem as políticas públicas como um mecanismo conservador, e há também aqueles que as veem como um instrumento para que o Estado cumpra suas responsabilidades sociais. Em uma sociedade de princípios democráticos, e não só de procedimentos democráticos, não deve haver dúvidas sobre qual opção deve prevalecer.

Por isso, este trabalho vai ao encontro de Höfling (2001, p. 39), quando diz que:

[...] uma administração pública – informada por uma concepção crítica de Estado – que considere sua função atender a sociedade como um todo, não privilegiando os interesses dos grupos detentores do poder econômico, deve estabelecer como prioritários programas de ação universalizantes, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social.

Fica clara a importância de políticas públicas sociais sérias e comprometidas com as demandas públicas, ao se objetivar uma sociedade democrática e justa. Nesse sentido, não se pode deixar que essas políticas se tornem apenas políticas de Estado, mas lutar para que, cada vez mais, incorporem e se alinhem com o interesse público em todas as suas dimensões.

Esse não é um esforço pífio, visto que historicamente a política se faz em um campo de disputas desiguais, onde, muitas vezes, os interesses de uns prevalecem sobre os de muitos. É certo que muitos avanços foram conquistados na criação de diversos instrumentos democráticos nos tempos modernos, mas devemos lembrar que, assim como eles, também se desenvolveram instrumentos de manutenção da desigualdade.

Nesse sentido, entendendo o Programa Mais Educação como um importante programa de indução de políticas sociais, o presente trabalho se apropriará da discussão apresentada para analisar, em etapas posteriores, suas contribuições e desafios, enquanto política social democrática.

1.2 Federalismo e regime de colaboração

Para além do apresentado ao início do capítulo, a este trabalho se agrega a discussão acerca do federalismo no Brasil, sendo essa reflexão necessária para a melhor compreensão de como se desenvolvem as políticas públicas nacionais, sobretudo as que perpassam por diferentes entes federados. Nesse esforço, será enfocada aqui a Constituição da República Federativa do Brasil

(CF) de 1988, a qual, desde o fim da ditadura civil-militar de 1964, busca reestruturar e (re)democratizar o pacto federativo⁷.

A CF de 1988 ao instituir as novas diretrizes políticas e sociais para um Brasil desgastado pelo autoritarismo, foi marcada pelo inegável avanço das forças democráticas na composição de uma nova ordem social para o país. Um de seus principais eixos é a implementação de um novo pacto federativo, estruturado pelos ideais de autonomia e colaboração, a ser regulamentado por seus entes federados: União, estados, Distrito Federal (DF) e municípios.

De fato, a (re)democratização do país assumiu tamanho peso na elaboração da CF de 1988, que a mesma ficou conhecida como Constituição Cidadã, dada a sua preocupação em assegurar e reforçar os direitos sociais dos cidadãos. Nesse sentido, a opção por um federalismo colaborativo aponta para a necessidade de se pensar democraticamente as assimetrias regionais, estaduais e municipais, tão presentes no Brasil. A especial atenção dada às desigualdades estruturais e sociais entre os diferentes entes federados buscaria a maior organicidade entre as políticas, programas, gestão e financiamento nas esferas do poder público (DOURADO, 2013).

Abrucio (2010, p.42-3), define o federalismo, apontando suas potencialidades e perigos:

A opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. Tal conformação institucional contém potencialidades democráticas, como a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político. Entretanto, do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo. Na verdade, a dinâmica federativa muitas vezes pode ser marcada pela falta

⁷ De forma que, não se abordará diretamente as experiências federativas nacionais anteriores à 1988.

de clareza sobre a responsabilidade dos entes; em outras, pela competição desmedida entre os níveis de governo.

Nesse cenário, o pacto federativo de 1988 ainda apresenta as fragilidades de uma democracia neófito, dadas as complexas dinâmicas do cenário político brasileiro, ainda muito marcadas pelo patrimonialismo, o clientelismo e uma lógica de federalismo competitivo (DOURADO, 2013), características essas herdadas de inúmeras experiências de autoritarismo no Brasil e essencialmente conflitantes com os princípios constitucionais de 1988, configurando, talvez, um dos maiores desafios à garantia de direitos sociais e à constituição de um federalismo colaborativo.

Dessa forma, embora a CF de 1988 apresente ao longo de seus artigos as diretrizes, normas, competências e deveres dos diferentes entes federados, falta clareza e direcionamento em como se deveria organizar, na prática, as dinâmicas de colaboração entre esses agentes. A Constituição aponta que essa incumbência caberia a leis complementares, que fixariam as "normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional" (BRASIL, 1988, Art. 23, Parágrafo único). Entretanto, a polarização dessas normas de cooperação em diferentes leis complementares, assim como a carência de ordenamentos legais que efetivamente normatizem essa dinâmica, apenas dificultam a consolidação de um pacto federativo cooperativo.

As bases dessa cooperação, para autores como Dourado (2013), Abrucio (2010) e Cruz (2012), estariam no difícil equilíbrio entre a descentralização política (na forma de autonomia das esferas subnacionais) e os mecanismos regulatórios nacionais que, paradoxalmente, coordenam os processos de descentralização. Dessa forma cria-se uma constante tensão entre as políticas nacionais e a autonomia das esferas subnacionais, ou seja, uma tensão entre coordenação nacional e a descentralização política para o DF, estados e municípios.

A questão que fica, como bem coloca Dourado (2013, p. 767), é "como avançar para um federalismo cooperativo, no qual, aliado à coordenação federativa, não se efetive a centralização da União em detrimento da autonomia dos demais entes federados"?

Marques (2014), por exemplo, aponta para a necessidade de se pensar a relação centralização/descentralização a partir de ações interfederativas, marcadas pela participação interdependente e cooperativa dos entes federados na gestão de programas e políticas públicas. Dourado (2013) vai ao encontro dessa perspectiva, ao propor um regime de corresponsabilidade, onde haja a organicidade entre capacidade financeira e as responsabilidades dos entes federados, sem prejuízo das competências previstas na CF de 1988. Essas perspectivas só seriam possíveis a partir de ações coordenadas de cooperação técnica e financeira, respeitado o protagonismo da União nas funções normativas. Endereçando a pergunta de forma mais objetiva:

Essas questões nos remetem à forma de organização territorial, ao modelo de desenvolvimento e planejamento do Estado brasileiro e aos limites estruturais à sua efetivação, requerendo, entre outras, uma ampla reforma tributária que contribua para a afirmação da autonomia dos governos subnacionais e, ao mesmo tempo, não prescindia do papel de coordenação nacional da União. (DOURADO, 2013, p.765)

Dessa forma, o autor aponta que:

Essa discussão nos remete à concepção de autonomia regulada, ou seja, a autonomia dos entes federados não é sinônimo de soberania, mas resultante da efetivação de bases de convergência demarcadas pela tensão entre as competências da União, sobretudo as privativas, e as competências comuns e concorrentes da União, estados, Distrito Federal e municípios. O papel da União é enfatizado e amplamente realçado como ente responsável pelo estabelecimento de normas gerais, cujo exercício não deve se efetivar por meio da perda de autonomia dos governos nacionais [...]. (DOURADO, 2013, p.766)

Assim sendo, apesar do estabelecido na CF de 1988, não há se não diretrizes gerais e genéricas de como deveria se dar o regime de colaboração entre os entes federados, possibilitando um cenário político com possibilidades interpretativas no entendimento de como deveriam se dar as dinâmicas entre as esferas nacional e subnacionais de poder. Dessa indefinição surgem experiências políticas das mais diversas, onde pode-se encontrar interessantes programas de colaboração interfederativa, políticas nacionais autoritárias e unilaterais, ou, mesmo, programas subnacionais que contrariam o estabelecido constitucionalmente e regulamentado pela União.

Frutoso (2010, p. 103), por exemplo, aponta a experiência nacional com o Sistema Único de Saúde (SUS), em que a "descentralização das ações, a relação colegiada pactuada e o financiamento tripartite, incluindo repasse regular e automático [...] com base em planos aprovados e fiscalizados pelas instâncias de controle social", constituem um modelo colaborativo funcional entre diferentes entes federados focado na garantia de direitos sociais constitucionais.

O campo educacional, visto pela CF de 1988 como um direito social, também sofre das questões supracitadas, em que há a carência de normas legais que regulamentem como os entes federados deveriam cooperar entre si na definição e desenvolvimento de políticas públicas educacionais, possibilitando o desenvolvimento, com frequência, nas diferentes esferas do poder público, de programas e políticas pouco articuladas e marcadas pela unilateralidade nos processos decisórios.

Para Dourado (2013), há um claro esforço nos últimos anos pela articulação de medidas e projetos de cooperação entre os diferentes entes federados, profissionais da educação e sociedade civil, na busca pela organicidade entre programas, políticas e ações educacionais, sobretudo relacionadas ao financiamento da educação básica, à valorização/carreira docente, e às condições estruturais e técnicas de trabalho/ensino-aprendizagem. Na compreensão do autor, tais esforços acabam por revelar "um descompasso entre o marco jurídico normativo e os processos efetivos na relação entre os entes federados, o que ratifica a necessária regulamentação do regime de colaboração" (DOURADO, 2013, p. 769) para a educação nacional.

Não é à toa que, nos últimos anos, tem se fortalecido, por exemplo, a centralização dos processos avaliativos nacionais na figura da União, que tem desenvolvido sistemas estandardizados de avaliação que não resultam de interação colaborativa com as instâncias nacionais e subnacionais de ensino. Além disso, vêm se tornando mais numerosos os programas e iniciativas sociais do governo federal concebidos de forma a ter reduzida intervenção dos demais entes federados, mas que são a eles imbuídos por mecanismos de indução financeira. Em ambos os casos, sobressai a centralização do poder nacional em detrimento do avanço da autonomia dos governos subnacionais.

Em outras palavras, tanto a CF de 1988 como, vale destacar aqui, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 e o PNE 2014-2024⁸, têm se mostrado instrumentos necessários, porém insuficientes, para que se constitua um regime de colaboração que equilibre a complexa relação entre coordenação nacional e autonomia subnacional. Especificando, no que tange aos PNE, embora se constituam vitórias importantes nesse processo, parecem não dar conta, em suas metas e estratégias, de coordenar as dinâmicas de um regime de colaboração entre os diversos entes federados.

Nesse sentido, uma alternativa vista com bons olhos por diversos autores (ABICALIL, 2012; CURY, 2010; DOURADO, 2013; GRACINDO, 2010; MARQUES, 2014), que se somada à criação de novas Leis complementares traria mais organicidade à política interfederativa, é a criação e consolidação de um Sistema Nacional de Educação (SNE).

Mais recentemente, houve novos processos instituintes a partir da criação do PDE (2007), das avaliações e discussões sobre o PNE e, sobretudo, pela realização de conferências educacionais, com o protagonismo da Conae. Como desdobramento desses processos destacam-se, mais recentemente, as discussões e proposições sobre a necessidade de um Sistema Nacional de Educação. Essas discussões têm fomentado a retomada da instituição desse Sistema e a aprovação de lei complementar que regulamenta o regime de colaboração, bem como iniciativas para a ampliação de mecanismos de cooperação e de coordenação entre os entes federados. (DOURADO, 2013, p. 773)

Nesse sentido:

[...] entendo que o SNE não está instituído, ainda que tenhamos diretrizes e bases da educação nacional e a organização de sistemas de ensino, entre outros. Há uma relação direta e intrínseca entre PNE, SNE, regime de colaboração e, nesse sentido, é fundamental avançar nas orientações jurídico-normativas, envolvendo a aprovação de um PNE como política de Estado, bem como a lei complementar do regime de colaboração, como passos concomitantes à instituição do SNE, cujas bases constitutivas nos remetem ao delineamento de medidas de coordenação federativa articulado à normatização dos processos de decisão e responsabilidades compartilhadas entre os entes

⁸ Os PNE de 2001 e 2014 buscaram, cada um a seu modo, mobilizar através de seus objetivos e metas a estruturação e efetivação de um regime de cooperação para a educação nacional. Ambos os PNE serão abordados mais a fundo nos próximos capítulos.

federativos, a partir da efetivação da já denominada descentralização qualificada. (DOURADO, 2013, p. 776)

Dessa forma, quando se menciona SNE, entende-se não apenas a necessidade de criação de um sistema de educação plural que articule iniciativas e projetos dos diferentes entes federados, mas que, também, articule os sistemas de ensino com as próprias diretrizes normativas de gestão e planejamento da educação, em nível nacional. Nesse sentido, o conceito de SNE que nos interessa se aproxima da definição de Cury (2010, p. 164), quando afirma que "Um sistema de educação supõe, como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e de estabelecimentos – fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum – direito", elementos que devem coexistir como um "conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor) sob a figura de um direito".

Outro autor que pode ajudar a entender a complexidade desse conceito é Marques (2014, n.p.), quando aponta os aspectos de um SNE pautado pela, já mencionada, interdependência dos agentes:

(i) o papel central da União na indução da qualidade na educação básica [...] (ii) a autonomia dos estados e municípios para a gestão dos seus sistemas [...] (iii) o modelo de financiamento capaz de assegurar um padrão nacional de qualidade [...] (iv) o planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo [...] (v) a valorização dos profissionais da educação [...] (vi) o alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem.

A título de exemplo, pode-se voltar à questão da avaliação educacional nacional, em que a educação básica é marcada por um sistema avaliativo mecânico e generalizante, em que não há uma articulação complexa e orgânica entre os diferentes entes federados, se não a superposição de ações de monitoramento, quase que exclusivamente, por parte da União. O sistema avaliativo circunscrito ao SNE haveria de ser diferente, articulando subsistemas de avaliação na constituição de um sistema nacional de avaliação que fosse detentor e indutor de um plano de desenvolvimento educacional e institucional.

Dourado (2013), em sua leitura do Documento Referência do Conselho Nacional de Educação (CONAE) 2014 (BRASIL, 2012), vai ao encontro dessa perspectiva, ao recordar que:

Há concepções de avaliação conflitantes, o que requer uma ampla discussão sobre os fundamentos, a legitimidade, as finalidades, os instrumentos e a materialização de uma concepção que resulte do esforço e da cooperação entre os entes federados, constituindo-se, assim, em expressão do planejamento e efetivação de políticas, na construção coletiva e partilhada entre eles, em consonância com as orientações constitucionais, que indicam a relação entre avaliação e qualidade, gestão democrática, o papel dos sistemas, incluindo o Sistema Nacional de Educação, que abarcaria subsistemas, tais como financiamento, avaliação e valorização.

Nesse sentido, para se pensar em um programa educacional nacional, como o PME, é importante não perder de vista as questões apresentadas neste capítulo, principalmente no que diz respeito à carência nacional de um regime de colaboração, com vistas a melhor entender algumas das potencialidades e limites contextuais no processo de concepção, elaboração e implementação de políticas públicas educacionais, ao longo dos últimos anos em todo o país.

2. Educação Integral, Tempo Integral e Proteção Social

Neste segundo capítulo, serão enfocados os polissêmicos conceitos de educação integral e educação em tempo integral. Por serem conceitos que podem suscitar diferentes entendimentos e práticas educacionais, associando-se com diferentes projetos de sociedade, optou-se por abordar neste capítulo esses conceitos de forma mais geral, a fim de constituir um quadro teórico que esclarecesse os sentidos e valores aqui atribuídos a esses termos.

Assim, busca-se explorar os conceitos supracitados, apontando suas dimensões mais relevantes no cenário educacional contemporâneo. Dessa forma, o PME não será diretamente abordado neste capítulo, que tem dimensões mais generalistas, sendo posteriormente focado a partir de seus contextos específicos. Contudo, a discussão e as categorias aqui apresentadas serão de grande importância para a análise do PME, na medida em que introduzem e problematizam algumas das disputas que permeiam a temática da educação integral e(m) tempo integral.

Existe, tanto na área acadêmica quanto nos discursos e textos políticos, a naturalização da ideia de que educação integral e educação em tempo integral são conceitos essencialmente inter-relacionados. Há por vezes, inclusive, nesses meios, uma verdadeira indistinção entre esses conceitos, visto que suas ideias estariam tão ligadas umas às outras que não se saberia definir onde uma começa e a outra termina. Não é incomum até mesmo que tais expressões sejam apresentadas como sinônimos.

Em sua origem, entretanto, esses conceitos têm sentidos bem distintos que, embora não se excluam, também não se necessitam. A educação em tempo integral estaria associada à ideia de uma jornada escolar integral, ou seja, que não se divida em vários turnos, mas que estenda suas atividades escolares ao longo de um período de tempo superior ao período de 4 horas diárias. Já o conceito de educação integral está associado à ideia de uma formação integral do sujeito, ou seja, uma formação que contemple as diferentes dimensões do ser humano, para além do conhecimento acadêmico propedêutico (CAVALIERE, 2007; COELHO, 2009a; PARO, 2009).

Assim sendo, ambos os conceitos são plenamente capazes de se sustentar independentemente. Por que então são tão comumente inter-relacionados? Para responder à essa pergunta com a complexidade que ela merece é preciso, primeiro, mergulhar mais a fundo no estudo histórico-ontológico desses dois distintos conceitos.

As ideias e valores por detrás do conceito de educação integral não são recentes e antecedem a concepção de uma escola de educação integral, podendo ser traçados no Ocidente, pelo menos, desde Platão no séc. IV a.C., quando o filósofo e matemático aponta a importância da formação física, musical, ética, cívica, filosófica e lógica do homem grego (JAEGER, 2013).

A partir do pensamento moderno, a ideia de uma formação integral do sujeito ganha força nas vertentes socialistas de pensamento, surgidas como alternativas de enfrentamento e resistência à sociedade burguesa liberal. A vertente comunista, por exemplo, desenvolve em Marx e Engels (1978) o conceito de formação omnilateral, que preocupada com a alienação do trabalhador na sociedade capitalista, promoveria sua formação total e universal, libertando-o, assim, de uma formação de classe que serviria não ao sujeito, mas à manutenção de sua condição de dominado.

Em ambos os casos (Platão e Marx), há um direcionamento para os valores e ideias presentes no conceito de educação integral. Entretanto, há um claro distanciamento entre os pensamentos dessas duas vertentes. Marx e Engels (1978) constroem o conceito de formação omnilateral a partir da concepção marxista de trabalho enquanto princípio formativo do homem, em contexto social marcado pelas disputas de classe. Já Platão (JAEGER, 2013), defendia uma formação do cidadão grego que contemplasse, não só as dimensões do corpo (físicas e mentais), mas as socio-culturais também (artísticas e cívicas). Essa dicotomia serve como exemplo para o entendimento de que quando se fala educação integral, pode se estar falando de perspectivas formativas bem distintas, dependendo dos referenciais os quais norteiam essa educação. Essa complexidade presente na concepção de educação integral, que a torna tão polissêmica, dificulta que esse conceito seja destrinchado e analisado de forma descontextualizada.

Se emprendermos uma pesquisa sobre o tema educação integral, verificamos que ele possui amplitude histórica e teórico-conceitual que precisa ser resgatada sob pena de apreendermos de forma bastante abrangente e, conseqüentemente, pouco precisa. (COELHO, 2009a)

Portanto, a fim de trazer um contexto histórico à análise do conceito de educação integral neste trabalho, opta-se por trabalhar com uma breve perspectiva histórica que aborde o surgimento do um conceito de formação integral que fosse essencialmente escolar, a educação integral, assim como as perspectivas mais contemporâneas de educação integral no Brasil.

Dessa forma, a de se abordar a vertente anarquista de formação integral, que, até onde o presente trabalho conseguiu rastrear, concebeu e estabeleceu o termo educação integral, entrelaçando sua proposta de formação integral diretamente com o pensar e fazer escolar, instituindo na Europa, ao longo do séc. XIX, diversas escolas anarquistas que promoviam uma educação dita integral.

Como foi apontado por Löwy (2003) no capítulo anterior, as vertentes socialistas de pensamento, e dentre elas a anarquista, viam a razão como a produção humana acumulada e historicamente monopolizada pelas classes dominantes. Nesse sentido, a educação integral libertária teria o objetivo de promover a instrumentalização dessa razão para as classes que nunca tiveram acesso a ela, colocando os homens em pé de igualdade para refletir e promover diferentes projetos de sociedade (MARTINS, 2009).

Dessa forma, as práticas de educação libertária que surgem a partir desse entendimento foram não só um marco importante para o movimento anarquista, como também produziram uma pedagogia marcada por práticas e valores pioneiros bem distintos às demais experiências pedagógicas de seu tempo.

Assim como a formação omnilateral comunista fazia frente ao projeto de formação capitalista alienante, a educação integral anarquista, em sua concepção (ROBIN, 1981; BAKUNIN, 1989; KROPOTKIN, 1972), surgiria em contraposição aos modelos escolares e pedagógicos liberais do séc. XIX, que constituíam o que os autores denominavam de uma escola dual (MARTINS, 2013). A escola dual, como seu próprio nome indica, seria marcada por uma

dualidade de propostas pedagógicas: uma destinada à burguesia, voltada para a formação de uma elite intelectual e, a outra, às classes dominadas, ocupada com a formação de mão de obra produtiva.

Para Bakunin (1989), por exemplo, a dicotomia estrutural da escola dual refletiria uma sociedade marcada pela divisão de classes, onde a elite burguesa teria o monopólio da razão e da produção intelectual e aos não burgueses caberia apenas o conhecimento técnico de operacionalização e o trabalho laboral. Nesse sentido, pelo menos em seus princípios, a educação integral, sob a perspectiva anarquista, assumiria o papel de enfrentamento e superação da escola dual e de seu projeto de sociedade. Para os pensadores anarquistas (ROBIN, 1981; BAKUNIN, 1989; KROPOTKIN, 1972; FERRER Y GUARDIA, 1912), a pedagogia libertária se materializaria na educação integral que, em última instância, seria a integração da escola dual, onde a formação para razão e a formação para o trabalho se uniriam em um único projeto de escola e sociedade.

Contemporaneamente, a ideia que perpassa a expressão educação integral está mais associada a uma concepção de formação que atravessa as barreiras dos conhecimentos e práticas tipicamente escolares ou acadêmicas, entendendo que há a necessidade de se desenvolver no aluno uma série de outras habilidades, conhecimentos e valores que historicamente não competem ao currículo escolar, ou o fazem de forma secundária (CAVALIERE, 2007; COELHO, 2009a; PARO, 2009). Nesse sentido, é curioso ver que, em uma de suas primeiras concepções, a educação integral agiria no sentido oposto, possuindo uma dimensão filosófica voltada para a propagação e universalização dos conhecimentos e da racionalidade tipicamente científicos e não de sua superação.

Para além de seus princípios filosóficos, a educação integral libertária teve experiências práticas muito interessantes, ainda no final do séc. XVIII e início do XIX. Os próprios Robin (na França) e Ferrer y Guardia (na Espanha) foram protagonistas no desenvolvimento dessas experiências que, em ambos os casos, foram importantes para o desenvolvimento e complexificação da ideia de

educação integral, na medida em que não só trouxeram uma identidade prática ao conceito, como ressignificaram em parte seus preceitos teóricos.

Em suas práticas curriculares e projetos pedagógicos, a escola integral libertária do séc. XIX assumiria uma nova preocupação que escapava à dimensão estritamente militante do movimento: como instrumentalizar a razão para a superação de uma sociedade dividida em classes; ou como destituí-la de sua dimensão dominante? O entendimento de que não bastava simplesmente universalizar o conhecimento elitizado, mas que se deveria ressignificá-lo, sinaliza uma sutil, porém importante mudança na forma em que se concebe os meios de formação humana no pensamento libertário. Nesse esforço, os sentidos de uma educação integral libertária assumiriam novas proporções, onde sua oposição à escola dual capitalista deixaria de ser sua causa fundante, tornando-se apenas um de seus objetivos.

Daí que surge a ideia de uma formação integral voltada não apenas para o trabalho ou para a razão, mas que potencialize a emancipação humana, isto é, que seja cívica, artística, social, emocional, moral e física, entre outras possíveis dimensões voltadas para a formação integral do sujeito (MARTINS, 2013). Nesse esforço, a ideia de uma educação integral começa a se tornar mais ambiciosa, na medida em que tenta incorporar em seu pensar e fazer pedagógicos as diversas dimensões que permeiam o homem interna e externamente, enquanto indivíduo e enquanto coletivo.

Esse é o ponto de maior proximidade entre a educação integral anarquista e as vertentes contemporâneas do conceito, a ideia de uma formação completa e integral do aluno. Naquele momento histórico, a educação integral não se fez associar diretamente à ideia de expansão da jornada escolar dos alunos, embora também não houvesse nas instituições de ensino daquela época, que, em muitos casos, eram também orfanatos, uma separação radical entre momentos de formação escolar (como uma jornada escolar) e os de convívio e atividades mundanas.

De onde viria então essa aproximação entre educação integral e educação em tempo integral? Autores como Paro (2009) e Coelho (2009a) sinalizam possíveis respostas ao evidenciarem que um currículo que busque

uma formação escolar mais completa e diversificada, pode acabar por demandar um maior tempo para desenvolver seu projeto educacional. Além disso, como historicamente no Brasil são escassas as experiências de diversificação do currículo escolar que reduzem a carga horária das disciplinas tradicionais, até porque a carga horária dessas disciplinas é relativamente reduzida em comparação com experiências de outros países, é praticamente impossível realizar um projeto de diversificação curricular sem a expansão da jornada escolar.

Dessa forma, poderia se dizer que a aproximação das ideias de educação integral e de educação em tempo integral se daria, contemporaneamente no Brasil, por questões de escassez de tempo na organização estrutural da jornada escolar. Essa afirmação, embora não esteja incorreta, pode não ser suficiente para se entender essa relação, que esconde disputas políticas e diferentes relações de força associadas a esses conceitos.

Do séc. XIX para cá, o conceito de educação integral passou por diversos entraves, disputas, reapropriações e redimensionamentos, tendo, vale destacar, se manifestado em vertentes e experiências educacionais liberais (conforme será abordado em capítulo posterior). Entretanto, nos últimos anos, o chamado por projetos de educação integral no Brasil tem se originado das vertentes mais progressistas da política, associadas a grupos e governos de esquerda. Nesse contexto, é possível afirmar que a associação entre educação integral e educação em tempo integral serve como amarras à ideia de uma escola de formação integral, isso porque a educação em tempo integral, na medida em que se associa à educação integral, muitas vezes o faz de forma a sobrepô-la, movendo, dessa forma, o foco da discussão da ideia de uma formação integral do aluno para questões relacionadas ao aumento da jornada escolar.

Assim sendo, embora os conceitos de educação integral e educação em tempo integral não sejam essencialmente excludentes ou contraditórios no contexto das disputas políticas nacionais associadas à escola integral, são instrumentalizados por vertentes progressistas e conservadoras, de forma a disputar distintos projetos de currículo e formação escolar. Não é à toa que, com o final do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2016, e a retomada do

poder executivo pela direita, houve um abrupto enfraquecimento político das discussões associadas à educação integral e(m) tempo integral, bem como a retomada de projetos educacionais voltados para o ensino técnico e profissional que tinham perdido o protagonismo no cenário educacional, a partir do fim do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 2002.

Nesse novo cenário, fica ainda mais clara a resistência dos movimentos conservadores à ideia de uma educação integral e suas consequências para o currículo e a formação escolares, quando o governo Michel Temer⁹, logo em seu início, incentiva a associação entre educação em tempo integral e ensino técnico-profissional¹⁰. Com esse esforço, o governo substitui os princípios formativos da educação integral pelos do ensino técnico, sendo que este último, para autores como Cury (1998), mantém algumas das funcionalidades e valores promovidos por projetos de escola dual, como a do séc. XIX, em que o ensino profissionalizante se destina aos trabalhadores e o ensino propedêutico, às elites.

De qualquer forma, a educação em tempo integral, para que pudesse se sobrepor à ideia de uma formação integral e a consequente ameaça de uma reforma curricular que transformasse os modelos liberais de escola, teria que criar justificativas para sua existência que não fossem consequências da implementação de um projeto educacional de educação integral. Daí surge o discurso de que ampliação da jornada escolar implica em uma maior qualidade de ensino, ou mesmo, em uma qualidade de ensino diferenciada. Mais especificamente, cria uma correlação direta entre tempo e qualidade na educação, onde mais tempo implicaria mais oportunidades, condições e elementos para que se pudesse melhorar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem (COELHO, 2009a).

⁹ O presidente Michel Temer, vice-presidente do governo de Dilma Rousseff (2011-2016), assume a presidência da república a partir de 31 de agosto de 2016 quando a presidente é vítima de um golpe de Estado jurídico-parlamentar articulado pela oposição.

¹⁰ Ver MEDIDA PROVISÓRIA nº 746, de setembro de 2016, que institui a Reforma do Ensino Médio.

Nessa lógica, a educação em tempo integral ganha independência conceitual, passando a nortear políticas que se afastam das ideias de educação integral e, principalmente, de uma reforma curricular focada em perspectivas progressistas de formação escolar.

Torres (1996) aponta para essa constante preocupação dos segmentos capitalistas liberais com possíveis reformas curriculares na América Latina, temendo o fortalecimento de políticas sociais educacionais que vão de encontro à filosofia liberal e aos interesses do grande capital. A autora exemplifica o fenômeno a partir da forte resistência a projetos de reformas curriculares que o Banco Mundial (BM) exercia sob a região, nos anos 1990, argumentando que sua baixa eficiência na resolução dos problemas educacionais sul americanos e seu alto custo de implementação faziam dessas reformas estratégias ruins para a América Latina. Para o Banco, seria mais eficiente, pois resultaria em maior qualidade de ensino sob menor custo, que, ao invés de investir em reformas curriculares, se investisse na aquisição de melhores materiais didáticos (TORRES, 1996).

A ideia de que mudanças pontuais no currículo escolar seriam mais eficientes do que uma reforma, assim como o discurso da potencialização do custo-benefício, normalmente associados a situações de crise econômica e proferido por instituições de investimento/controlado de verbas, têm historicamente servido à manutenção da estrutura e identidade de uma educação nacional conservadora.

Voltando à discussão acerca da educação integral e(m) tempo integral e as dimensões que esse binômio vem assumindo no Brasil nos últimos anos, pauta-se em Coelho (2009a), quando a autora aponta que as tendências contemporâneas de educação integral e(m) tempo integral, em geral, se fundamentam, especialmente, sobre três perspectivas - a da escola como proteção social; a de expansão do tempo escolar; e a do currículo integrado. Entendendo a relevância dessas tendências para a discussão apresentada neste capítulo, essas concepções serão abordadas e discutidas em três subcapítulos. O destaque dado a essas perspectivas de educação integral e(m) tempo integral se dão na medida em que este trabalho as considera categorias essenciais para

a problematização e desconstrução dos textos normativos que serão aqui analisados mais à frente,.

Vale lembrar que as categorias apresentadas por Coelho não são necessariamente excludentes, embora possam ser articuladas por diferentes agentes de forma a se tornarem, e mesmo que uma delas se torne matriz principal de determinado projeto de educação, é esperado que as outras também se manifestem em algum nível de abrangência, mesmo que de forma secundária e desarticulada, de forma que, mesmo que neste capítulo elas sejam examinadas separadamente e em diferentes graus de intensidade, o presente trabalho entende que, no Brasil, essas perspectivas estão historicamente correlacionadas.

2.1 Proteção Social e Escola integral

Políticas de proteção social não são novas no Brasil e estão diretamente relacionadas à demanda por direitos sociais que surgem no cenário nacional como consequência do desenvolvimento dos moldes capitalistas de produção, atingindo momentos de pico em eventos de grande expansão industrial (POCHMAN, 2004; LESSA, 2010).

Nesse contexto, as políticas de proteção social, sejam elas das áreas de saúde, previdência, assistência social ou educação, surgiram com o intuito de combater e minimizar a crescente desigualdade social e econômica que historicamente se associa à expansão do Estado capitalista, sobretudo nos países ditos de terceiro mundo que, por estarem economicamente associados aos tipos de produção primária, não conseguem exportar a produção da desigualdade social à países menos desenvolvidos, como fazem os países ditos de primeiro mundo, a partir do controle do mercado internacional (HUBERMAN, 1986).

Para Pochmann (2004), o fortalecimento das políticas de proteção social está diretamente relacionado com o desenvolvimento de um Estado de democracia social. Essa aproximação entre democracia e proteção social é essencial para que se entenda os conflitos associados a essas políticas que, no

contexto capitalista, assumem um caráter compensatório às camadas mais desfavorecidas da sociedade, vitimadas pela agressiva concentração de renda entre a população mais rica.

Nesse sentido, a ideia de proteção social enquanto um conjunto de políticas sociais de combate à desigualdade social se aproxima das concepções progressistas de democracia, em que o Estado se apresenta como uma entidade reguladora das relações sociais, a partir, dentre outros aspectos, do estabelecimento de direitos sociais (PEREIRA, 2002).

A partir dessa concepção, da mesma forma que é insuficiente pensar em políticas sociais de proteção apenas como políticas de redistribuição de renda, é insuficiente entender que essas políticas se destinam apenas aos pobres e miseráveis. Nesse sentido, não se trata apenas de políticas focais de combate à desigualdade de renda, mas sim a concepção e formulação de um Estado que assuma como dever o combate a todas as formas de vulnerabilidade social (ALVES e SEMZEM, 2013).

Conforme definido pelas autoras, a vulnerabilidade social não é sinônimo de baixa renda, sendo causada por distintos fatores sociais que acometem indivíduos, famílias e/ou comunidades de todas as camadas socioeconômicas. Em suas palavras, as dimensões da vulnerabilidade social “[...] não se restringem às condições de pobreza, dificuldades materiais ou de sobrevivência, mas também a dificuldades relacionais e culturais já que estas interferem na forma de viver das famílias” (ALVES e SEMZEM, 2013, p.2). Nesse sentido, vulnerabilidade social pode se manifestar através de condições precárias de trabalho, infraestrutura social, segurança, saúde, bem como de outros suportes sociais necessários à garantia e manutenção dos direitos sociais.

Contemporaneamente, com o já mencionado enfraquecimento dos movimentos progressistas de esquerda no Brasil, as políticas de proteção social também começam a ser atacadas e perdem força e espaço político no país. Na disputa pelo projeto de sociedade, a ideia de um Estado de funções reduzidas se fortalece, enfraquecendo e minimizando as possibilidades de um Estado de proteção social.

Nessa mudança de paradigma, as forças reacionárias, na medida em que buscam desassociar a responsabilidade do Estado para com o desenvolvimento e a manutenção de políticas de proteção social, reforçam também a separação entre desigualdade social e vulnerabilidade social (MONTEIRO, 2011). Nessa lógica, políticas de combate à vulnerabilidade social não teriam impacto no combate à desigualdade, sendo, portanto, onerosas e ineficientes. A desigualdade social, por sua vez, seria supostamente superada pelo desenvolvimento econômico nacional, que resolveria os problemas sociais tendo por base a concepção liberal de que o desenvolvimento econômico conduz ao desenvolvimento social.

Levando a discussão para o campo educacional, e nele para a educação integral e(m) tempo integral, as disputas acima sinalizadas se manifestam diretamente nas políticas sociais de educação, criando duas perspectivas distintas de proteção social. A primeira, associada com a constituição de uma democracia social e à garantia dos direitos sociais dos cidadãos, se fez presente desde o surgimento de escolas voltadas para as classes trabalhadoras e do esforço nacional para com a universalização do ensino escolar (CURY, 2002).

Nesses processos, a reivindicação por políticas de proteção social se dava com intuito de crítica e superação aos sistemas de escola dual, que limitavam e condicionavam as classes menos abastadas a uma formação escolar destinada ao trabalho laboral. O objetivo era constituir e garantir o direito social à uma educação escolar que servisse ao trabalhador e não à indústria. Lessa (2010) lembra que, historicamente, a educação vem sendo usada como instrumento de controle social, não só moral e ideológico, mas, sobretudo, estrutural.

Nesse sentido, a educação como proteção social se manifesta através de políticas educacionais transformadoras, que se apropriam do aparelho escolar para fortalecer direitos sociais por meio de uma formação que instrumentalize o indivíduo, tornando-o consciente e promotor da democracia e dos direitos sociais.

Nessa perspectiva, a educação integral e(m) tempo integral tem um grande potencial. Em parte, porque além de considerar os conhecimentos

tradicionalmente entendidos como escolares, também se associa à valorização de práticas e conhecimentos tipicamente não escolares, de cunho cívico, político e cultural; como também por se aproximar do entendimento de que há a necessidade de novos tempos e espaços escolares para que se chegue a um projeto mais ambicioso e democrático de escola.

Já a segunda perspectiva de educação como proteção social, entretanto, é a que se aproxima mais do que se tem, no contexto atual, associado às políticas sociais educacionais. Nessa, a vulnerabilidade social é vista de forma simplificada e regionalizada, pois defende que o simples afastamento, mesmo que temporário, do aluno de ambientes de risco, o protegeria dos efeitos negativos de sua condição social (COELHO, 2009a).

Muitos são os problemas imbricados a essa perspectiva de proteção social que busca isentar, sempre que possível, o Estado da tarefa de tratar diretamente com os efeitos estruturais da desigualdade social. Primeiramente, como foi apresentado anteriormente, não se pode reduzir o conceito de vulnerabilidade social a apenas questões, como por exemplo, de segurança e moradia, pois, essas não são as únicas dimensões sociais das quais o sujeito depende da estrutura pública para assegurar seus direitos individuais; outro engano é propor que a escola é um ambiente neutro e isolado do social, onde os alunos não estariam suscetíveis à sua condição social ou aos espaços, valores e dificuldades que os cercam; e, por fim, não basta apenas criticar a ideia de que a escola pode isolar o jovem da sociedade que o cerca, mas é preciso reforçar que, mesmo que ela o pudesse, isso de pouco serviria, na medida em que, ao sair da escola, o jovem estaria novamente vulnerável às condições negativas de sua condição social.

Para Coelho (2009a), infelizmente, as perspectivas contemporâneas de educação integral e(m) tempo integral têm se aproximado mais dessa segunda concepção de proteção social. Principalmente as políticas de educação em tempo integral que, veem na jornada escolar ampliada um grande potencial para afastar, por um tempo maior, os jovens de seu meio social marcado, não raras vezes, pela criminalidade e pelo abandono.

2.2 Tempo escolar e qualidade

Como nos apontou Coelho (2009a), a expansão da jornada escolar é uma das perspectivas centrais para se entender as vertentes contemporâneas de educação integral e(m) tempo integral. Nessa perspectiva, prevalece a ideia de que uma jornada escolar que buscasse ampliar o tempo da criança na escola traria mais oportunidades, condições e elementos para que se pudesse melhorar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem, ou seja, essa concepção entende que há uma correlação direta entre o tempo escolar e qualidade do ensino. Essa relação, embora possa parecer lógica se pensada sob um viés teórico-estatístico, quando analisada mais de perto, carece de comprovação acadêmica (CAVALIERE, 2007; COELHO, 2009a; MENEZES, 2016; PARO, 2009).

Entretanto, a concepção de que o aumento da jornada escolar contribuirá para o avanço da qualidade da educação nacional tem florescido nos discursos políticos e norteados, nos últimos anos, políticas e projetos de educação em tempo integral (NAJJAR e MENEZES, 2016). Seja, ou não, no intuito de se reduzir o potencial transformador do aumento da jornada escolar articulada com uma nova perspectiva de currículo escolar, a relação tempo-qualidade apresenta em sua lógica dois grandes perigos.

O primeiro, diz respeito a proporcionalidade entre tempo e qualidade educacional. Mesmo que a ampliação da jornada escolar possa propiciar avanços qualitativos à escola e ao processo de ensino, sua simples adoção não garante, por si só, qualquer tipo de melhoria institucional (COELHO, 2009a; CAVALIERE, 2007). Para Paro (2009), expandir a jornada escolar a fim de superar as deficiências qualitativas da escola, sem um (re)planejamento do tempo, espaço e práticas escolares, é o mesmo que esperar que fazendo mais do mesmo se chegue a resultados diferentes.

Morgan (2015), analisa o *Programme for International Student Assessment* (PISA) de 2009, comparando as disposições de organização do tempo escolar com os desempenhos dos alunos no *rank* de aprendizagem, de países membros e convidados. A autora toma por referência os dados associados exclusivamente à educação primária (correspondente ao primeiro segmento do ensino

fundamental brasileiro), publicada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no relatório de indicadores *Education at a Glance 2013* (OCDE, 2013).

A partir dos dados levantados no relatório, e de informações associadas à colocação desses países no *ranking* geral do PISA de 2009, Morgan (2015) mostra que, se compararmos o Brasil – que obteve a 53ª classificação no PISA – a outros países participantes, veremos que nos primeiros anos do ensino fundamental, embora seu ano letivo tenha, aproximadamente, duzentas horas anuais a menos do que o Chile e cento e cinquenta horas anuais a mais do que a Finlândia, seus resultados no PISA são muito próximos ao do Chile, ao mesmo tempo que ficam bem aquém da Finlândia, que recorrentemente aparece entre os primeiros colocados no *ranking* do PISA.

[...] analisando os dados de horário e desempenho, é possível inferir a inexistência de uma relação direta entre a carga horária anual em funcionamento no país e o resultado divulgado pelo INEP (2013) relativo ao desempenho no *Programme for International Student Assessment (PISA)*. [...]. Poder-se-ia tendo, tais dados como fonte, relativizar a necessidade do aumento da carga horária (MORGAN, 2015, p. 83).

Assim sendo, a partir do aferido pelo PISA, seria possível constatar que a extensão da jornada escolar não constitui fator determinante na definição dos resultados do *ranking*, ou seja, “tais resultados [do PISA] não podem ser relacionados estritamente à carga horária escolar” (MORGAN, 2015, p. 83-84).

Entretanto, levando em conta os dados e informações apresentadas pelo relatório da OCDE (OCDE, 2013), pode-se apontar a existência de uma tendência internacional à ampliação da jornada escolar, especialmente, à medida que avançam os anos e as etapas de escolarização da educação básica. Essa tendência pode estar associada, entre outras interpretações, ao entendimento que o avanço da idade possibilita expor crianças e jovens a jornadas escolares mais extensas e/ou ao entendimento de que as crianças mais jovens devem passar mais tempo no seu contexto familiar. De qualquer forma, esse fenômeno aponta uma tendência de ampliação da jornada escolar que o Brasil não segue, partindo da média de horas da OCDE nos anos primários, para

ficar significativamente abaixo dela no que diz respeito aos demais anos do ensino fundamental (NAJJAR e MENEZES, 2016).

O segundo grande risco que a perspectiva de uma correlação direta entre tempo e qualidade escolar propicia é a de simplificação dos sentidos e consequências da ampliação da jornada escolar, quando a ideia de que a simples ampliação da jornada escolar, mesmo que desarticulada das outras dimensões do contexto educacional, seria, em si, um fator que garantisse a transformação do cenário educacional.

Essa discussão retoma o que já foi previamente apresentado nesse capítulo: a existência de certa resistência a políticas públicas educacionais associadas com a possibilidade ou demanda de uma reforma curricular de ampla escala. Nesse esforço, surgem experiências das mais diversas que tentam resolver problemas históricos da educação, quando, por exemplo, alteram-se apenas pequenos elementos estruturais e, contraditoriamente, espera-se por grandes impactos educacionais, como, segundo Torres (1996), quando o BM propõe que a adoção de determinados materiais didáticos resultariam maiores impactos positivos para a qualidade da educação do que amplas reformas curriculares; ou em Lévy (1993), quando as secretarias de educação esperam que a instalação de laboratórios de informática fosse, por si só, modernizar o ensino escolar.

Esses casos, embora bastante diferentes, por sua desarticulação com o contexto educacional acabam por se tornar mais decisões políticas do que políticas educacionais (RUA, 2009), esperando que mudanças estruturais pontuais não só se adaptem automaticamente às dimensões físicas e pedagógicas da escola, como acreditando que o farão de forma a melhorar essas dimensões sem resignificá-las ou demovê-las de seus valores tradicionais. Como consequência dessa desarticulação, investe-se tempo e dinheiro em políticas frágeis que, uma vez que param de receber apoio financeiro, somem sem deixar vestígios qualitativos nos indicadores educacionais.

Para este trabalho, esse é o grande risco da perspectiva de educação em tempo integral que vê a autossuficiência na ampliação da jornada escolar como elemento constitutivo de políticas educacionais preocupadas com a qualidade da

educação, qual seja, o de que se tornarem experiências natimortas na medida em que não se articulam e enredam com os contextos e estruturas escolares e, portanto, não conseguem modifica-lo qualitativamente.

Torres (1996) defende que a lógica simplista de modificações pontuais na estrutura escolar seria uma alternativa a reformas curriculares profundas, mistificando os sentidos relacionados ao conceito de reforma curricular, à medida que entende que essas mudanças não são, já em si mesmas, um tipo de reforma curricular. Nesse sentido, a diferença entre uma e outra não é, se haverá, ou não, uma nova versão do currículo, mas sim se esse novo currículo foi pensado e construído levando-se em consideração suas dimensões mais diversas. Sob essa perspectiva, a aplicação de um novo material didático, a constituição de um laboratório de informática ou o aumento da jornada escolar certamente, querendo ou não, implicarão em replanejamento do espaço, das práticas e dos valores pedagógicos da escola.

A questão então é se essas mudanças são planejadas e problematizadas de antemão, ou se ficarão entregues à própria sorte e às possibilidades estruturais, financeiras e sociais de cada escola e sistema/rede de ensino. No caso do aumento da jornada escolar, não são poucas as questões que devem ser endereçadas para que essa se torne sequer viável: replanejamento do orçamento; expansão do corpo de profissionais da escola; reorganização de horários e práticas docentes; surgimento de novos espaços e demandas escolares; expansão e replanejamento dos materiais didáticos; etc. Cada uma dessas questões, se não for devidamente resolvida, tenderá a dificultar os processos educativos e, dessa forma, levar a uma experiência qualitativamente menos significativa de ensino-aprendizagem.

É com razão que países como a Argentina, que já possui maior tempo e experiência com programas de educação em tempo integral, não falam apenas de uma jornada escolar ampliada, mas de várias. No caso da Argentina, as diretrizes e normas nacionais para a educação em tempo integral abarcam três jornadas ampliadas: a jornada discente, a jornada docente e a jornada escolar. Nesse sentido, há uma preocupação institucional pelos moldes ideais de jornada estendida que possibilitem alunos, professores e a instituição escolar a

articulem seus deveres e necessidades em diferentes configurações de tempo e espaço (FANFANI, 2010).

Em suma, sejam experiências de educação integral ou não, a educação em tempo integral, na condição de uma concepção de educação, deve buscar se articular e se comprometer com os parâmetros curriculares escolares, entendendo seus limites e potencialidades, a fim de instituir planos de ação que dialoguem com o contexto educacional. Faz-se necessária a articulação entre as perspectivas de tempo e qualidade educacional com as diferentes dimensões do currículo escolar, para que a educação em tempo integral atinja um nível de sobriedade e comprometimento capazes de inferir qualitativamente sobre a educação nacional, de forma consistente.

2.3 Tempo integral e currículo integrado

Por fim, aborda-se a última perspectiva de educação integral e(m) tempo integral desenvolvida por Coelho (2009a), a do currículo integrado. Essa concepção, que também valoriza a ampliação da jornada escolar, vai mais além, considerando a importância da elaboração de um currículo que integre as atividades regulares da escola com as atividades da jornada ampliada, que são tipicamente alocadas no contraturno escolar (CAVALIERE, 2007). Nesse esforço, emerge um currículo integrado, onde todas as atividades escolares se tornam regulares e contemplam, articuladamente, um novo projeto político e pedagógico de escola que vai para além do ensino tradicional e explora novos espaços, atividades e conhecimentos que a jornada escolar estendida pode propiciar (CAVALIERE, 2007; COELHO, 2009a; PARO, 2009).

Em outras palavras, nessa concepção, o tempo integral deve vir sempre acompanhado de uma nova perspectiva curricular, mais completa, e, portanto, necessita de uma estrutura que possibilite um contínuo replanejamento de seus espaços e práticas com vistas a enfrentar os desafios e aproveitar as potencialidades de uma jornada escolar ampliada.

Nessa lógica, pensar uma educação integral e(m) tempo integral é, necessariamente, (re)pensar a forma pela qual a educação nacional vem se

organizando e, conseqüentemente, o papel social da escola brasileira (COELHO, 2009a). Esse esforço demanda, entre outros desafios, não só uma reforma na estrutura curricular que hoje vigora nas escolas, mas a constituição de condições financeiras e estruturais para que a ampliação da jornada e o novo currículo se tornem factíveis e ocorram com a qualidade que merecem. Essas dimensões, se ignoradas, não só limitariam o potencial transformador da educação integral e(m) tempo integral, mas poderiam transformá-la em um instrumento de sucateamento da educação pública, na medida em que poderia dividir os já escassos recursos e espaços do ensino de jornada única.

Portanto, a perspectiva de um currículo integrado deve superar a simples elaboração de projetos de contraturno ou a oferta, por exemplo, de aulas de reforço, esporte, artes e/ou cultura digital desarticuladas das demais práticas curriculares da escola. É preciso instituir um currículo que realmente se integre não só à nova dimensão da jornada escolar, mas, especialmente, a possíveis novas concepções pedagógicas, (des)legitimando e integrando novas e velhas práticas escolares (PARO, 2009). Nessa perspectiva, faz-se imprescindível repensar o quadro de profissionais da escola, desenvolvendo novos processos formativos, seja de formação inicial ou continuada, que possibilitem o crescimento qualitativo da jornada escolar e suas novas práticas.

Para autores como Cavaliere (2007), Coelho (2009a) e Paro (2009), a ruptura imprescindível que a educação integral (e)m tempo integral deve levar para o interior da escola é a negação de um ensino escolar voltado exclusivamente para a aquisição de conhecimentos e habilidades tradicionalmente tidos como escolares (ou propedêuticos) e/ou que condicionam os alunos para o mercado de trabalho. Claro que sem descartar a relevância dessas questões – as quais, inclusive, são destacadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais dos Ensinos Fundamental e Médio (BRASIL, 2010b) –, um currículo integrado, desenvolvido no contexto do tempo integral e que tenha como horizonte a educação integral, deve atentar para uma formação que busque desenvolver o aluno em suas diferentes dimensões – social, ética, intelectual, artística, física, emocional, etc. –, compreendidas como igualmente importantes para a formação do sujeito.

Conforme Paro (2009, p. 18-9), o aumento da jornada escolar desacompanhado da ruptura com o ensino tradicional e a constituição de novas práticas escolares, não é somente condenável, como também subverte a lógica de educação integral em tempo integral:

Da perspectiva da educação integral, a pergunta que se faz é se vale a pena ampliarmos o *tempo* dessa escola que aí está. E a conclusão a que chegamos é que, antes (e este é um “antes” lógico, não cronológico) é preciso investir em um conceito de *educação integral*, ou seja, um conceito que supere o senso comum e leve em conta toda a integralidade do ato de educar. Dessa forma, nem se precisará levantar a bandeira do *tempo* integral porque, para fazer-se a *educação* integral, esse tempo maior necessariamente terá que ser levado em conta.

Desse ponto, retorna-se à questão introdutória desse capítulo, quando se questionou a estreita relação entre educação em tempo integral e educação integral. Sob a lógica do currículo integrado, essa relação surge da possível carência de tempo que um projeto de escola de educação integral pode vir a sentir ao tentar explorar as potencialidades de seu currículo ampliado no curto tempo disposto em uma jornada escolar única. Portanto, na perspectiva deste trabalho, a ampliação da jornada deve ser vista como inevitável consequência de um projeto de escola de educação integral e não como um fim em si mesma ou como pretexto para o reforço de políticas educacionais conteudistas e quantitativistas.

3. A Abordagem do Ciclo de Políticas

A abordagem do ciclo de políticas (policy cycle approach), como foi previamente apontado, constitui-se em uma estratégia teórico-metodológica central para a construção e compreensão deste trabalho. Neste capítulo, essa abordagem será discutida de forma mais detalhada, a fim de se possibilitar uma maior compreensão de suas contribuições à análise do PME, enquanto política pública vinculada à área da educação.

A abordagem, embora comece a ser concebida no final dos anos 1980 por Ball e Bowe, ganhou corpo no início dos anos de 1990, quando os autores lançaram duas obras – “Subject Departments and the ‘Implementation’ of National Curriculum Policy: an overview of the issues (BALL e BOWE, 1992) e “Education Reform: a critical and post structural approach” (BALL, 1994) –, que consolidaram a estrutura conceitual do ciclo de políticas. Posteriormente, a abordagem volta a ser revisada por Ball e outros colaboradores (BALL, 2006; MAINARDES e MARCONDES, 2009; BALL, MAGUIRE e BRAUN, 2012), que buscam ajusta-la e eleva-la a um maior nível de lucidez, atendendo, dentro do possível, às críticas contra ela se insurgiram, assim como assumindo algumas de suas limitações.

Primeiramente, antes de abordar o ciclo de políticas em sua dimensão estrutural enquanto metodologia de desconstrução (em sua vertente derridariana) de políticas, faz-se essencial entender suas prerrogativas teóricas. Em seu núcleo, a abordagem do ciclo de políticas se fundamenta em um princípio central, que visa a superação de uma concepção estruturalista e linear de política. Para Ball e Bowe (1992), as concepções tradicionais de política constituem-se instrumentos limitados de análise social, na medida em que propõe a política enquanto um fenômeno rígido, definitivo e linear, comumente representada por estruturas lógicas de demanda-resposta e de causa-efeito.

Não é incomum que os termos "implementação" e "impacto" sejam recorrentes ao longo das análises estruturalistas de política: o primeiro, referindo-se à transição da política escrita para a política praticada e, o segundo, referindo-se às consequências diretas e indiretas da política para o quadro social a que se destina. Para os autores, ambos os termos falham em retratar a

complexidade dessas duas importantes dimensões do processo político. Em ambos os casos (implementação e impacto) se sobressai a rigidez estrutural dos termos, como se a implementação, por exemplo, fosse apenas uma etapa de transcrição da política escrita para o plano do real que, uma vez implementada, estaria concluída/finalizada, ainda que perdurasse por muitos anos. A crítica de Ball e Bowe (BALL e BOWE, 1992; BALL, 1994; MAINARDES e MARCONDES, 2009) a essas concepções se sustenta, sobretudo, no repúdio à constante passividade dos atores políticos, presente nessas representações, onde estes agentes se tornam apenas instrumentos de implementação da política prescrita.

Por sua vez, a ideia de análise dos impactos da política invoca uma rígida relação de causa e efeito, em que os atores políticos seriam também apenas agentes passivos do processo político. Não haveria, portanto, nessa concepção, uma organicidade entre ator e política que possibilitasse uma reação ativa desses agentes aos efeitos do processo político em sua ação. Dessa forma, nessas concepções, os atores políticos se tornam vítimas da política, na medida em que são impactados por ela, não tendo o poder de relativizar seus efeitos (BALL e BOWE, 1992).

Nesse sentido, a abordagem do ciclo de políticas busca, sobretudo, redimensionar a figura do ator e ressignificar a lógica do processo político. Para isso, os autores enfatizam a necessidade de remover a discussão acerca da política de um espaço exclusivamente abstrato, onde ela é pensada a partir de parâmetros genéricos ou idealizados, e aproximá-la dos diferentes contextos que lhe dão sentido. Nesse esforço, cria-se a necessidade de articular as dimensões macropolíticas do processo político com as micropolíticas - sobretudo os atores políticos e a política local -, entendendo-as como complementares e, até mesmo, indissociáveis no contexto dos processos de análise das políticas, ainda que essa articulação seja marcada por diferentes linguagens, concepções e paradigmas que as tornem controversas e mesmo contraditórias (MAINARDES, 2006).

Nesse esforço, Ball e Bowe (1992) recusam a rígida ideia de "implementação" da política, pela de atuação/encenação (*enactment*). Nas palavras de Ball, em entrevista com Mainardes e Marcondes (2009, p. 305):

Eu não acredito que políticas sejam implementadas, pois isso sugere um processo linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta. Este é um uso descuidado e impensado do verbo. O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternância entre modalidades. A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto que a prática é ação, inclui o fazer coisas. Assim, a pessoa que põe em prática as políticas tem que converter/transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer. E o que isto envolve é um processo de *atuação*, a efetivação da política na prática e através da prática. É quase como uma peça teatral.

A ideia de atuação/encenação da política, intencionalmente invoca a analogia da peça teatral, não para retratá-la como fantástica (não real), mas para evidenciar a importância dos atores na composição da política enquanto prática. A política enquanto texto existe em um determinado contexto e como tal possui características próprias que, embora sirvam de norte para o desenvolvimento da prática, não incorporam a totalidade do processo político, apresentando inclusive limites estruturais-contextuais na orientação da ação dos atores políticos no processo de conversão da política texto para a política ação. Em outras palavras, a dimensão da prática apresenta características e disputas próprias que, em muitos casos, não podem e não serão antecipados pelo texto político.

Nesse cenário, os atores têm um papel importantíssimo na adaptação/reinterpretação do texto político, aceitando, negando e transformando não apenas sua prática, mas, através dela, a política em si. Nesse sentido, para a abordagem do ciclo de políticas há uma constante articulação entre os diferentes contextos da política, sejam eles de produção do texto político ou de sua prática. Daí a figura do ciclo, não apenas negando a linearidade do processo político, mas promovendo uma estrutura sem início ou fim onde as partes se retroalimentam e podem ser abordadas em qualquer sentido e combinação (BOWE, BALL e GOLD, 1992).

Essa é a grande contribuição do ciclo de políticas: constituir-se em uma abordagem metodológica pós-estruturalista e não linear para a análise de políticas. De acordo com Mainardes e Marcondes (2009), Ball enfatiza o caráter analítico da abordagem, negando qualquer intenção de descrever ou elaborar políticas. Sua preocupação e de seus colaboradores reside na teorização das

políticas e, por esse motivo, o esforço para a elaboração de um instrumento heurístico de desconstrução da política.

A abordagem do ciclo de políticas foi constituída inicialmente em 1992, a partir da análise de três de suas facetas: a política proposta, a política de fato e a política em uso (BALL e BOWE, 1992). Entretanto, para seus conceptores, a forma em que foram inicialmente nomeadas ainda possibilitava que estas três facetas do processo político fossem entendidas em uma estrutura linear, onde uma etapa necessariamente antecedia e demarcava o encerramento de uma etapa anterior. A necessidade de romper com as estruturas lineares de análise de políticas levaram os autores a constituição de um ciclo de contextos, onde as três facetas supracitadas se tornaram, respectivamente, os contextos de influência, de produção do texto e da prática. Posteriormente, em 1994, Ball (1994) expande esse ciclo, que passa a ter cinco contextos, adicionados os contextos dos resultados/efeitos e da estratégia política.

Os cinco contextos da abordagem do ciclo de políticas, embora sejam essencialmente inter-relacionados, não dispõem, entretanto, de uma lógica temporal sequencial, compondo distintos lugares, atores e interesses que, a todo momento, se articulam e dão sentidos e significados ao processo político (BOWE, BALL e GOLD, 1992). Não é à toa que, posteriormente, em entrevista, Ball propõe uma forma alternativa de abordagem dos contextos, vendo-os como aninhados uns nos outros, entendendo que cada contexto poderia ser abordado a partir e no interior de outro (MAINARDES e MARCONDES, 2009). Para o autor, essa outra forma de abordagem poderia fazer mais sentido do que a original, dependendo da ênfase atribuída à pesquisa. Nessa lógica, poderia ser pertinente analisar, por exemplo, dentro do contexto da influência, não apenas suas dimensões práticas e textuais, mas como os textos e práticas de determinada política podem (re)significar e (re)direcionar as disputas e demandas que a influenciaram.

Ao tratar especificamente de cada um dos contextos, Ball e Bowe (1992) entendem que o *contexto de influência* é onde há uma demanda social, ou de determinados grupos de interesses, por determinada agenda política. Nesse contexto, diferentes discursos e perspectivas intensificam suas disputas por

representatividade e legitimação, na medida em que buscam inserir, o máximo possível, suas concepções e projetos de sociedade dentro dos discursos, base de constituição dessa agenda política.

Esse processo pode ser mais ou menos acessível e/ou participativo, dependendo de seu contexto político-social, assim como pode ser marcado pelo apoio ou repúdio às suas demandas centrais, mas, em todo caso, as disputas por legitimidade dos discursos, populares ou não, acontecem em incontáveis frentes, incorporando, por exemplo, redes sociais, fóruns, congressos, sindicatos, diferentes mídias e instituições públicas. Ball (2001) também dá destaque à crescente importância, nas últimas décadas, dos discursos e projetos internacionais na elaboração de políticas nacionais, sobretudo em países em desenvolvimento como o Brasil.

Por sua vez, se o contexto da influência está vinculado com os diferentes discursos e ideologias por detrás do processo político, o *contexto da produção de texto* está mais intimamente ligado ao interesse público e aos diversos grupos e espaços que o compõe. Esse contexto, portanto, incorpora as disputas pelos ajustes, supressões, substituições e adições das regras do jogo político, a fim de moldá-las a determinados interesses e projetos de sociedade. Os textos que são produzidos nesse contexto disputam para representar oficialmente, aos olhos do Estado, a política a ser desenvolvida. Esses textos podem surgir sob várias formas, desde, por exemplo, decretos, leis, relatórios e portarias, a pronunciamentos, comentários, vídeos e moções (BALL e BOWE, 1992).

Quando construídos democraticamente e em articulação com os demais documentos normativos e legislativos, é comum que os textos oficiais que representam a política sejam marcados por essas disputas e, portanto, carreguem em seu corpo algum nível de falta de coerência interna ou de clareza em suas propostas, sendo, não raras vezes, marcados pela contradição entre suas diferentes partes e pelo uso de palavras-chave de formas divergentes e mesmo conflitantes (MAINARDES, 2006).

É importante enfatizar que, para os autores (BALL e BOWE, 1992), a produção do texto político não finaliza quando se inicia sua transição para o contexto da prática, na medida em que tal texto não só pode assumir novos

sentidos em diferentes momentos/espços de leitura e ação, como, nessa nova oportunidade, pode passar por atualizações, ajustes ou, até mesmo, por uma profunda reconstrução.

Para Ball e seus colaboradores (BALL, MAGUIRE e BRAUN, 2012), uma das maiores limitações do texto político está no dimensionamento das limitações materiais da política. Esse se faz um ponto importante de análise, na medida em que não é incomum que haja contradição entre as necessidades materiais previstas pelo texto político - que costumam retratar a realidade de forma superficial, genérica e idealizada - e aquelas identificadas no contexto da prática.

Já o *contexto da prática* incorpora todos os esforços de transição do texto político em prática, ou seja, é o contexto onde as interpretações e reações práticas à política enquanto texto se desenrolam e, com elas, suas consequências e desdobramentos (BALL e BOWE, 1992).

Para Ball e Bowe (1992), esse contexto é marcado pelo enactment, ou seja, pela interpretação e reinterpretação da política oficial pelos seus agentes práticos, quer no intuito de reafirmá-la, transformá-la ou negá-la ativamente. Como os demais contextos da abordagem do ciclo de políticas, o contexto da prática é marcado pela disputa social em uma forma que lhe é característica, englobando os diferentes valores, experiências e vivências dos agentes em nível local que, por muitas vezes, não chegaram a se envolver diretamente com o processo de constituição do texto político, podendo, inclusive, nem sequer ter qualquer tipo de conhecimento prévio acerca da política (suas influências e textos oficiais), até que essa afete diretamente sua prática.

Em outros casos, quando os atores políticos possuem conhecimento e participam do processo de debate e produção do texto político, ainda é inevitável que, no contexto da prática, esses agentes tenham que se posicionar frente a questões que não foram (e muitas vezes não podem ser) previstas pelo texto da lei. Um exemplo possível é a imprevisibilidade de como a transformação da política texto em prática vai ser recebida socialmente por aqueles que serão afetados (e que não serão afetados) por ela; ou como essa demanda prática será recebida pelas instituições responsáveis em desenvolvê-la; ou como ela se articulará com outras políticas que se aproximam de sua área de atuação. Esses

são casos que podem demandar ajustes na identidade prática da política que, talvez, nunca cheguem a ser incorporados em seus textos normativos.

Nas palavras de Ball e Bowe (1992):

[...] os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos (...). Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes.

No que diz respeito aos dois últimos contextos adicionados à abordagem do ciclo de políticas em 1994 (BALL, 1994) – resultados/efeitos e estratégia política –, de acordo com Mainardes e Marcondes (2009), Ball, após criticado pelo distinto dimensionamento que esses contextos teriam, sendo menores e mais específicos do que os três originais, afirma que, embora importantes para a análise de políticas, não deveriam ter sido separados dos contextos da prática (no caso dos resultados/efeitos) e de influência (no caso da estratégia política). Ainda de acordo com os autores:

Não é útil separá-los e eles deveriam ser incluídos no contexto da prática e da influência, respectivamente. Em grande parte, os resultados são uma extensão da prática. [...] O contexto da ação política, na realidade, pertence ao contexto de influência, porque é parte do ciclo do processo através do qual as políticas são mudadas, ou podem ser mudadas ou, pelo menos, o pensamento sobre as políticas muda ou pode ser mudado. O pensar sobre as políticas e o discurso das políticas podem ser mudados pela ação política. Assim, eles podem ser subsumidos e integrados ao contexto de influência. (MAINARDES e MARCONDES, 2009, p.306)

O *contexto dos resultados/efeitos* incorpora os diferentes tipos de consequências sociais relacionadas à política. Ball (1994) as divide em três categorias: as de primeira ordem, as de segunda ordem e as de longo prazo. Os efeitos de primeira ordem são consequências estruturais da política, sejam em

práticas, instituições ou sistemas. Em outras palavras, de que forma essa política mudou a estrutura social das coisas, seja, por exemplo, em determinada prática profissional ou na forma em que instituições e sistemas afetados organizam seus trabalhos.

Os efeitos de segunda ordem estão associados mais diretamente com uma outra discussão trazida por Ball (MAINARDES e MARCONDES, 2009), que não será diretamente tratada neste trabalho, que diz respeito à sua produção em cima dos conceitos de poder e justiça social. Abordando o tema brevemente, o autor contrapõe justiça social à ideia de um poder opressivo e discriminatório. Nesse sentido, poder-se-ia pensar em justiça social a partir de uma ideia de proteção social em sua vertente democrática, conforme apresentado anteriormente. Dessa forma, os efeitos de segunda ordem diriam respeito às vitórias/derrotas sociais da política no estabelecimento e manutenção de direitos sociais.

Já os efeitos de longo prazo, embora possam ser de primeira ou segunda ordem, merecem destaque por sua difícil articulação com os demais contextos, em virtude de seu distanciamento temporal do processo político, podendo surgir mesmo quando a política já tiver sido encerrada e vir a ser consequência conjunta da política abordada com as demais políticas de seu tempo e contexto.

De acordo com Mainardes e Marcondes (2009), o *contexto de estratégia política*, por sua vez, se articula com outra preocupação de Ball expressa em suas produções, desenvolvida juntamente com o que o autor conceitua como pesquisa social crítica. Para o autor, há de se ter um retorno social na pesquisa crítica, sob a forma de contribuições para a superação de possíveis problemas de desigualdade social que possam ter sido produzidos ou reforçados pela política abordada. Nesse sentido, o contexto de estratégia política tem dois importantes papéis na abordagem do ciclo: o de evidenciar a importância dos espaços de reflexão crítica da política; e o de trazer um sentido de rotatividade, na medida em que esse contexto aponta para um retorno aos contextos primários, no sentido de (re)analisar novas e velhas influências.

Desses contextos - como já foi dito, mais especificamente o contexto de influência -, e dos preceitos teóricos trazidos pela abordagem do ciclo de

políticas, o presente trabalho buscará nos próximos capítulos mergulhar na análise do PME. Em razão de este trabalho dissertativo focar seus esforços apenas no contexto de influência do Programa Mais Educação, a abordagem as demais etapas do Ciclo de Políticas se farão, quando necessárias, no interior do próprio contexto de influência.

A questão chave que une essa abordagem com as outras dimensões deste trabalho é o enfoque que ambos dão à ideia de disputa, enquanto um elemento central para a análise e melhor compreensão da política. Mas também há no Ciclo de Políticas uma estrutura metodológica que facilita a articulação entre a macropolítica e a micropolítica que, a este trabalho, é muito preciosa, na medida em que as duas principais categorias de análise propostas vão de documentos normativos legais (macro) à entrevistas com pessoas que vivenciaram a elaboração e surgimento do programa.

4. O Contexto de Influência do PME

O presente capítulo dará início à pesquisa propriamente dita, contando com quatro subcapítulos destinados a tratar dos diferentes tipos de influências que foram identificados ao longo da análise documental e da realização das entrevistas. São eles: Documentos Normativos Legais; Indicadores Educacionais; Influências Internacionais; e Experiências Nacionais.

Ao longo desse esforço, necessário para a organização das ideias a serem apresentadas, busca-se expor os documentos e experiências abordados de forma cronológica e/ou hierárquica. Entretanto, dado à natureza da dinâmica presente entre os diferentes elementos que influenciam uma política pública, será necessário, por algumas vezes, abandonar o ordenamento cronológico entendendo que, o Ciclo de Políticas traz essa perspectiva complexa do contexto de influência onde, por vezes se necessita de informações produzidas posteriormente ao fato, ou em outro contexto de eventos, para melhor entender suas influências.

4.1 Documentos Normativos Legais

Da forma como já foi exposto na introdução deste trabalho dissertativo, serão explorados nesse primeiro momento de análise documental os seguintes documentos normativos da educação nacional, são eles, cronologicamente: a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988); o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (BRASIL, 1990); a LDBEN (BRASIL, 1996); o PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001a); o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007b); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL, 2007c); e o do Estatuto da Juventude (BRASIL, 2013b).

A Constituição Federal de 1988 é um bom ponto de partida para a pesquisa, na medida em que é o documento normativo máximo da nação, estipulando princípios, direitos e responsabilidades não só no que diz respeito à educação, mas, também, aos demais setores da sociedade. Dessa forma, apesar da Seção I de seu Capítulo III se destinar exclusivamente a questões de

educação, a Constituição traz em seu corpo de artigos diretrizes voltadas a questões de cunho mais geral e estrutural.

Assim sendo, não há uma pretensão na Constituição Federal de se desenvolver ou instrumentalizar políticas educacionais, ou mesmo, problematizar questões específicas da educação nacional. Para isso, a Constituição aponta para a aprovação de leis complementares que, subordinadas aos princípios constitucionais, devem orientar as questões mais específicas de cada área de atuação e fiscalização pública.

A questão que resta investigar, então, é se os princípios e direitos estabelecidos pela Constituição de 1988 apontam para políticas públicas de educação integral. Após análise do material, fica claro que o caráter fortemente democrático do texto constitucional vai ao encontro da concepção de uma educação integral, assim como de formas não autoritárias, preconceituosas e obscurantistas de educação. Nesse sentido, embora a perspectiva de uma educação integral não fuja aos princípios e direitos estabelecidos constitucionalmente, a Constituição Federal de 1988 não traz o direito à educação integral de forma clara e direta em seus artigos.

Nesta análise, dois dos artigos da Constituição se destacam em sua redação por sua proximidade com os princípios da educação integral, aqui já discutidos, os artigos 205 e 210.

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.

[...]

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

O artigo 205, o primeiro e diretriz mais geral da seção destinada à educação (Capítulo III, Seção I), ao falar de “pleno desenvolvimento da pessoa”, “preparo para o exercício da cidadania” e “qualificação para o trabalho”, aponta

para a necessidade de uma formação humana mais completa e multidimensional, em consonância com os princípios da educação integral. Em seu breve texto, o artigo 205 provavelmente se constitui no instrumento constitucional mais forte para a defesa e promoção de políticas de educação integral no Brasil.

Convém observar, que a presença dos termos “família” e “sociedade”, no artigo 205, associam à educação um escopo mais abrangente, na medida em que a estende para além da educação propriamente escolar. Em certa medida, essa abrangência é necessária, pois pensar em uma educação integral apartada da atuação dos familiares e da sociedade seria ir de encontro às suas potencialidades e seus princípios. Contudo, a presença desses dois termos na redação do artigo, na medida em que essa formação multilateral caberia a múltiplos agentes, poderia esvanecer a responsabilidade intrínseca à escola.

Nesse sentido, surge, no artigo 205, espaço para disputas as quais buscariam atribuir a esses diferentes agentes (Estado, família e sociedade) diferentes papéis associados à formação da pessoa. Essa questão se torna mais evidente no artigo 206, logo mais transcrito, e outros artigos que seguem, quando a Constituição traz o termo “ensino” para tratar de questões da educação de caráter especificamente escolar.

Já o artigo 210, em seu caput, aponta para a necessidade de serem estabelecidos “conteúdos mínimos” voltados para uma “formação básica comum” para o Ensino Fundamental que leve em conta os “valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”, de forma a, assim como o artigo 205, tornar mais completa a formação escolar.

Curiosamente, durante a análise documental alguns documentos do MEC, como o Programa Mais Educação Passo a Passo (BRASIL, 2011a), lançado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECADI), e o Manual da Educação Integral em Jornada Ampliada para Obtenção de Apoio Financeiro por Meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (BRASIL, 2011b), lançado pela Secretaria de Educação Básica (SEB), apontam outros artigos da Constituição Federal como propiciadores dos princípios da Educação Integral. Em escrita praticamente idêntica, os

documentos colocam que “Esse ideal [da Educação Integral] está presente na legislação educacional brasileira e pode ser apreendido em nossa Constituição Federal, nos artigos 205, 206 e 227; [...]” (BRASIL, 2011a).

O artigo 205 já foi aqui discutido, apresenta-se a seguir os artigos 206 e 227:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

[...]

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

[...]

§ 8º A lei estabelecerá:

I - o estatuto da juventude, destinado a regular os direitos dos jovens;

II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.

(BRASIL, 1988)

Embora os textos da SEB e da SECADI não deixem claro a que aspectos do artigo 206 está referindo, destacamos os incisos I, II, III e VI, que tratam da igualdade de acesso e permanência, liberdade e pluralismo de concepções pedagógicas, bem como da gestão democrática, que pressupõe a existência e defesa da democracia, importantíssima no processo de desenvolvimento da formação integral do aluno. Já o artigo 227, está fortemente ligado à perspectivas e diretrizes constitucionais voltadas à proteção social, sugerindo que, aos olhos do MEC, o Programa Mais Educação tem uma dimensão política voltada à proteção de crianças e adolescentes.

Os sentidos por detrás da menção aos artigos se tornam mais claros na medida em que foi realizada uma leitura mais profunda dos manuais, onde o MEC, ao tratar da educação integral, abarca diversos elementos presentes nos incisos do artigo 206 e no caput do 227.

O ideal da Educação Integral traduz a compreensão do direito de aprender como inerente ao direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade e à convivência familiar e comunitária e como condição para o próprio desenvolvimento de uma sociedade republicana e democrática. Por meio da Educação Integral, se reconhece as múltiplas dimensões do ser humano e a peculiaridade do desenvolvimento de crianças, adolescentes e jovens. (BRASIL, 2011a, p. 6-7)

Já a associação do Programa Mais Educação com as diretrizes constitucionais voltadas para a proteção social era, como já foi anunciado em capítulo anterior, algo esperado. A referência ao artigo 227 da Constituição reforça a importância da associação entre educação e proteção social. Não é por mero acaso que os manuais do MEC aqui apresentados (da SECADI e da SEB), também apontam o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) como documento normativo legal promotor dos princípios da educação integral, reforçando a ideia de uma relação entre educação integral e proteção social.

Analisando o Estatuto, observa-se que, embora haja muito sendo dito acerca de proteção social, a questão da educação integral e do tempo integral

carece de maior clareza e explicitação direta. O caput do artigo 4º do ECA (BRASIL, 1990), entretanto, chama especial atenção por sua proximidade tanto ao artigo 227 da Constituição (BRASIL, 1988), quanto à definição de educação integral apresentado no manual Programa Mais Educação Passo a Passo (BRASIL, 2011a).

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 1990)

Especialmente por se tratar do seu objeto, a expressão “proteção integral” é recorrentemente usada ao longo do Estatuto. No caso do presente estudo, ela é particularmente importante, pois está diretamente relacionada à ideia de um “desenvolvimento integral” da criança e do adolescente, o que pode ser percebido em alguns artigos do ECA (Arts. 8º, 19 e 88).

O problema é que, embora a ideia de um desenvolvimento integral da criança e do adolescente vá ao encontro de uma concepção de educação integral, os artigos do ECA não parecem associá-la à educação escolar. De forma que, embora seja possível correlacionar a perspectiva de proteção integral presente no Estatuto com a educação integral, a ligação entre os dois conceitos, dadas suas áreas de ação, parece um tanto sutil.

Em 2013, com a publicação do Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852/2013 (BRASIL, 2013b), a ideia de “desenvolvimento integral” associada à proteção integral passa a ter uma dimensão norteadora mais clara, passando a incorporar tanto os princípios quanto às diretrizes das políticas públicas destinadas à juventude.

Art. 2º O disposto nesta Lei e as políticas públicas de juventude são regidos pelos seguintes princípios:

[...]

V - promoção do bem-estar, da experimentação e do desenvolvimento integral do jovem;

[...]

Art. 3º Os agentes públicos ou privados envolvidos com políticas públicas de juventude devem observar as seguintes diretrizes:

[...]

III - ampliar as alternativas de inserção social do jovem, promovendo programas que priorizem o seu desenvolvimento integral e participação ativa nos espaços decisórios;
(BRASIL, 2013b)

Dessa forma, o Estatuto da Juventude não só aproxima os conceitos de proteção integral e educação integral – uma vez que traz a ideia de desenvolvimento integral como um princípio vinculado às políticas educacionais destinadas a jovens e adolescentes –, mas também possibilita flertar com a ideia de que uma formação escolar voltada para o desenvolvimento integral do sujeito seria, naturalmente, uma dimensão da proteção integral.

O Estatuto da Juventude, aprovado passados 23 anos do ECA, parece trazer uma ideia de proteção social mais abrangente e mais democrática, na medida em que estende a premissa de desenvolvimento integral para além das áreas da saúde e da assistência social. O próprio artigo 88 do ECA, incorporado em 2016 (BRASIL, 1990, Art. 88, Inciso IX), reforça essa ideia de ampliação das áreas do poder público responsáveis pela garantia do desenvolvimento integral da criança e do adolescente, favorecendo, inclusive, a intersetorialidade como medida importante para o atendimento à essa categoria:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

[...]

IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral.
(BRASIL, 1990)

O Estatuto da Juventude e o inciso IX do artigo 88 do ECA são posteriores ao início do Programa Mais Educação, mas são documentos que podem dar pistas de como a proteção social era entendida e trabalhada à época da vigência do Programa. O forte caráter interministerial do Programa Mais Educação, como veremos mais à frente, também potencializou a promoção e articulação desses diferentes conceitos.

Os documentos e entrevistas, posteriormente abordados, lançam luz em algumas dessas questões, sobretudo a Portaria Normativa Interministerial Nº 17, que lista como finalidades do Programa Mais Educação diversas questões que ultrapassam as prerrogativas de um programa de indução de políticas de educação em tempo integral e as entrelaçam com questões mais diretamente associadas com as políticas de proteção social.

Passados oito anos da publicação da Constituição Federal de 1988, após o ECA, em 1996, foi publicada a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996). Em sua redação original, a LDBEN de 1996 apresenta dois artigos que trazem a expressão “tempo integral” (BRASIL, 1996, Art. 34, § 2º e Art. 87, § 5º) e um que utiliza o já mencionado termo “desenvolvimento integral” (Art. 29).

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

[...]

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

[...]

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

[...]

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

Os artigos 34 e 87 trazem a ideia de uma jornada escolar que, progressivamente, ultrapassaria as “quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula” (BRASIL, 1996). O surgimento da expressão “tempo integral” na LDBEN é inovador e abre espaço para diversos questionamentos e hipóteses acerca das intenções por detrás da redação da Lei. Estaria relacionado à crescente inclusão da mulher moderna no mercado de trabalho (CAVALIERE, 2007)?; seria influência de experiências positivas de ampliação da jornada escolar na América Latina (FANFANI, 2010)?; seria porque, à época, diversas escolas privadas consideradas de qualidade ofereciam jornadas escolares que chegavam a oito horas diárias (MORGAN, 2015)?; estaria relacionado à experiências pretéritas de educação integral com jornada ampliada (MOLL, 2012)? Além disso, ampliar a jornada para quantas horas diárias?; ampliar como?

Com o passar do tempo e a aprovação do PNE de 2001 (BRASIL, 2001a); do Decreto 6.253/2007, que dispõe sobre o FUNDEB (BRASIL, 2007c); e do Programa Mais Educação, fica evidente que havia por parte do governo um esforço para conjugar as diretrizes nacionais voltadas ao tempo integral, com políticas públicas de educação integral.

Em realidade, há no texto original da LDBEN uma escassez de artigos que evoquem, de forma clara, uma perspectiva de formação integral ou multilateral do sujeito. Apenas os artigos 2º, que praticamente replica o já mencionado artigo 205 da Constituição, reforçando-o, e o artigo 29, que trata do desenvolvimento integral apenas de crianças de até seis anos, abordam a ideia de uma formação plena.

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (BRASIL, 1996)

Embora os indícios sejam poucos, de certa forma, há, desde Anísio Teixeira, um rastro de intenções e projetos que buscam promover a educação integral e(m) tempo integral. Embora Anísio Teixeira não tenha se apropriado desses termos ao longo de sua produção acadêmica, o autor não só desenvolveu e promoveu a concepção de uma educação integral ao longo de sua obra, mas se tornaria um dos pensadores que mais traria visibilidade à educação integral a ao tempo integral no Brasil (CAVALIERE, 2004; MENEZES, 2008).

Foi em grande medida graças a seu protagonismo no campo da política educacional, que a educação integral e o tempo integral passaram, a partir do início do século XX, a ter um histórico de aparições (em grande parte das vezes, estanque) na educação brasileira, especialmente a partir do surgimento do movimento escolanovista. Primeiramente no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 (AZEVEDO, et al., 2006); depois com a experiência da Escola Parque na Bahia dos anos 50; posteriormente o termo “desenvolvimento

integral da personalidade humana”¹¹ aparece como um dos fins da educação nacional na primeira LDBEN do Brasil em 1961 (BRASIL, 1961); na Lei 5.692 de 1971 (BRASIL, 1971) o ensino de 2º grau passou a ter como objetivo a “formação integral do aluno”; nos anos 80 teve início a experiência dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEP) no Rio de Janeiro; no início dos anos 90 ocorreu o surgimento dos Centros Integrados de Atenção à Criança e ao Adolescente (CIAC) e dos Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAIC), entre outros exemplos.

De qualquer forma, embora não seja possível compreender totalmente às disputas que levaram ao surgimento do termo “tempo integral” na LDBEN de 1996, é interessante observar que, tanto na LDBEN de 1961 quanto na Lei 5.692/1971, não só já existia a ideia de uma formação integral do aluno, como era tratada de forma distinta da expressa na LDBEN de 1996. Na LDBEN de 1961 o “desenvolvimento integral” é um dos fins da Educação; na Lei de 1971 tratou-se diretamente de uma formação integral do aluno secundário.

A LDBEN de 1996 abarca a “formação plena do educando” (BRASIL, 1996, Art. 2º)¹², mas, assim como o artigo 205 da Constituição, a inclusão do termo “família” pode trazer consigo a ideia de que a escola, por si só, não daria conta de possibilitar uma formação integral ao aluno, bem como poderia conduzir a um desmembramento da ideia de formação plena sob a forma do binômio educação (promovida pela família) e ensino (promovido pela escola). Já o artigo 29 não só é mais claro e direto quando abarca a formação integral, mas chega a listar várias dimensões do desenvolvimento humano que necessitam de suporte e atenção.

Talvez seja interessante mencionar os desdobramentos do artigo 29 em outros documentos normativos voltados para a educação infantil, na medida em

¹¹ Personalidade Integral é um conceito presente em John Dewey que se aproxima da ideia de uma formação integral, o conceito foi incorporado pela Escola Nova e aparece no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

¹² “A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996, Art. 2º).

que, passados dois anos da LDBEN de 1996, foi publicado o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (BRASIL, 1998), que traz uma perspectiva pedagógica marcada pelos valores e prerrogativas da educação integral, como pode ser visto no recorte abaixo:

Embora as crianças desenvolvam suas capacidades de maneira heterogênea, a educação tem por função criar condições para o desenvolvimento integral de todas as crianças, considerando, também, as possibilidades de aprendizagem que apresentam nas diferentes faixas etárias. Para que isso ocorra, faz-se necessário uma atuação que propicia o desenvolvimento de capacidades envolvendo aquelas de ordem física, afetiva, cognitiva, ética, estética, de relação interpessoal e inserção social. (BRASIL, 1998, p. 47)

É curioso como a educação infantil conseguiu incorporar perspectivas claras de uma educação integral em suas diretrizes normativas, ao mesmo tempo em que as outras etapas da educação parecem não demonstrar aproximação à esses valores. Nesse sentido, convém observar que, em termos de ensino fundamental, o interesse público estava voltado especialmente para o avanço do acesso e da permanência, associados à sua obrigatoriedade, gratuidade e corresponsabilidade da sua oferta pelos entes subnacionais. No que diz respeito ao ensino secundário – que na Lei 5692/1971 tinha como um de seus fins a formação integral do aluno (BRASIL, 1971, Art. 21) –, embora a LDBEN de 1996 (BRASIL, 1996, Art. 35) liste algumas finalidades que vão para além da aquisição de conhecimentos propedêuticos, em sua escrita, recua do termo formação integral, que seria mais amplo e ambicioso.

De qualquer forma, aprovado em meio a um contexto de disputas, a LDBEN de 1996, em seu texto original, acabou alinhando, de forma mais clara, a perspectiva de educação integral para a educação infantil, ao mesmo tempo que propôs o tempo integral para o ensino fundamental, embora sem quantificá-lo. A organização da jornada escolar da educação infantil foi introduzida na LDBEN, a partir da promulgação da Lei 12.796/2013, que, inclusive, especifica quantitativamente a jornada de tempo integral (Brasil, 2013c, Art. 31, Inciso III)¹³.

¹³ “A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: [...] III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;” (BRASIL, 1996, Art. 31, Inciso III)

A LDBEN de 1996 avançou ao estipular uma carga horária mínima nacional (quatro horas) de “efetivo trabalho em sala de aula” para o ensino fundamental (BRASIL, 1996, Art. 34). A partir da divisão das 800 horas anuais mínimas previstas (BRASIL, 1996, Art. 24, inciso I) pelo mínimo de dias definido para o ano letivo (200 dias), temos as 4 horas diárias, padronizando nacionalmente a organização da jornada escolar para o ensino obrigatório.

Essa compreensão torna mais evidente que havia um entendimento, à época, de que uma jornada escolar mínima de quatro horas diárias seria pouco para o processo educativo do aluno. Ao se analisar o aumento da duração mínima do ano letivo na passagem da Lei 5692/1971 para a LDBEN de 1996, que avançou de 180 dias para 200, temos um aumento de 20 dias. Concomitantemente também houve um aumento da carga horária anual, que passou de 720 horas para 800, resultando em um avanço de 80 horas na carga horária mínima anual. Assim, mesmo com o alargamento do ano escolar em 20 dias, a relação hora/dia, entre a Lei 5691/1971 e a LDBEN de 1996, manteve-se em 4 horas diárias. Considerando que seria difícil alargar o ano letivo de forma significativa para além dos 200 dias estabelecidos na LDBEN de 1996, para se ampliar ainda mais a carga horária mínima anual, seria necessário aumentar a carga horária mínima diária, o que, seja por falta de recursos, por resistência de setores organizados ou por atenção à autonomia dos entes federados, não foi possível expressar na redação do texto original da LDBEN de 1996. Entretanto, ficou registrado e legitimado, no artigo 34 da Lei, a intenção de se aumentar a jornada escolar mínima em oportunidades futuras, “a critério dos sistemas de ensino”.

Dando continuidade à análise, passados cinco anos da LDBEN, foi publicado o Plano Nacional de Educação 2001-2010 (BRASIL, 2001a), trazendo objetivos e metas decenais para a educação nacional. O PNE é um documento de extrema importância para o planejamento das políticas educacionais e tem sua elaboração prevista tanto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, Art. 21, Inciso IX), quanto na LDBEN de 1996 (BRASIL, 1996, Art. 9º). Constituiu-se, entre outros aspectos, em um documento que busca induzir e direcionar as políticas públicas educacionais, a fim de cumprirem o prescrito nas diretrizes e bases da educação nacional.

O PNE de 2001 tem muito a acrescentar ao presente levantamento, pois em diferentes momentos de seu longo corpo trata da ampliação da jornada escolar apresentada pela LDBEN. A nosso ver, sua mais clara e direta contribuição ao desenvolvimento da ideia de uma educação em tempo integral está na meta 21 do ensino fundamental.

Meta 21: Ampliar, progressivamente a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de pelo menos sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em número suficiente. (BRASIL, 2001a)

A meta define o que passa a ser a “escola de tempo integral”, qual seja, uma escola com jornada diária de ao menos 7 horas. O aumento em 3 horas da jornada escolar diária é muito expressiva e significa passar de 20 para 35 horas de jornada escolar semanal, ou de 800 horas anuais para 1.400. Existem, entretanto, outras passagens no PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001a) que podem nos dar um vislumbre do que se pensava sobre as potencialidades do tempo integral para a educação básica.

Nas diretrizes do Plano para o ensino fundamental, as tendências contemporâneas comumente presentes em políticas de educação integral e(m) tempo integral, que vimos em capítulo anterior, começam a aparecer. As referidas diretrizes primeiramente abordam a universalização do acesso ao ensino fundamental, indicando que seria necessário avançar nas proposições da qualidade como oferta de matrícula (acesso), para abarcá-la também como estratégia para a permanência do aluno matriculado, até o fim de seu processo educativo.

O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão. [...] A oferta qualitativa deverá, em decorrência, regularizar os percursos escolares, permitindo que crianças e adolescentes permaneçam na escola o tempo necessário para concluir este nível de ensino [...]. (BRASIL, 2001a, p. 18)

As diretrizes possibilitam desenvolver a ideia de que a ampliação da jornada escolar significaria um avanço qualitativo do ensino, na medida em que daria aos alunos um maior tempo de preparo para lidar com os desafios do ensino fundamental. A regularização do fluxo escolar e o ajuste da taxa de distorção idade/série, ambos, na perspectiva do Plano, prejudicados pela

universalização do ensino fundamental, seriam consequências naturais da ampliação da jornada.

A ampliação da jornada escolar para turno integral tem dado bons resultados. [...] O turno integral e as classes de aceleração são modalidades inovadoras na tentativa de solucionar a universalização do ensino e minimizar a repetência. (BRASIL, 2001a, p. 18)

Embora o PNE 2001-2010 não traga um diagnóstico claro para o avanço da já discutida concepção de que mais tempo escolar, geraria, necessariamente, mais qualidade educacional, seu texto levanta alguns indícios interessantes. Quando, nas diretrizes para o ensino fundamental, o Plano afirma que “a jornada escolar em tempo integral tem dado bons resultados”, fica visível que o otimismo associado aos potenciais de ampliação da jornada escolar foi baseado em experiências anteriores, ou mesmo contemporâneas, de educação em tempo integral. Outro indício que surge na leitura do Plano é que a ideia de qualidade para o documento é, pelo menos em grande medida, marcada pela diminuição dos índices de reprovação, evasão e distorção do fluxo escolar.

Embora o PNE 2001-2010 não dê indícios de quais experiências de ampliação da jornada escolar está se baseando ao falar de “bons resultados”, sua discussão sobre as questões de fluxo escolar é muito esclarecedora.

De acordo com o censo escolar de 1996, mais de 46% dos alunos do ensino fundamental têm idade superior à faixa etária correspondente a cada série. [...] Esse problema dá a exata dimensão do grau de ineficiência do sistema educacional do País: os alunos levam em média 10,4 anos para completar as oito séries do ensino fundamental.

[...] Além de indicar atraso no percurso escolar dos alunos, o que tem sido um dos principais fatores de evasão, a situação de distorção idade-série provoca custos adicionais aos sistemas de ensino [...]. A correção dessa distorção abre a perspectiva de, mantendo-se o atual número de vagas, ampliar o ensino obrigatório para nove séries, com início aos seis anos de idade. Esta medida é importante porque, em comparação com os demais países, o ingresso no ensino fundamental é relativamente tardio no Brasil, sendo de seis anos a idade padrão na grande maioria dos sistemas, inclusive nos demais países da América Latina. Corrigir essa situação constitui prioridade da política educacional. (BRASIL, 2001a, p. 17)

A informação de que os alunos vinham levando mais tempo do que o previsto para completar os oito anos de duração que o ensino fundamental tinha à época, e de que esse atraso parecia ser uma das maiores causas de evasão escolar, parece levar o documento à ideia de que seria, então, necessário dar ao aluno mais tempo para concluir esta etapa da educação básica. Ideia que, em sequência, levou à ampliação do tempo de duração do ensino fundamental de 8 para 9 anos. Para além disso, o fato de que anos letivos extras (sejam institucionalizados, sejam consequentes de retenção escolar) são extremamente onerosos ao sistema de ensino, levar a fazer sentido a compensação desse déficit através da extensão da jornada escolar. Um aumento de três horas na jornada escolar diária, adicionado de um ano a mais para o ensino fundamental, ambos previstos pelo PNE (BRASIL, 2001a), seriam equivalentes à um aumento de 6.200 horas para o ensino fundamental, quase o dobro do mínimo previsto pela LDBEN de 1996 (BRASIL, 1996).

É difícil negar que há no PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001a) uma lógica quantitativa na relação entre tempo escolar e a ideia de qualidade em educação. Mas, embora seja preciso tomar cuidado antes de inferir que uma jornada escolar em tempo integral terá um impacto positivo na qualidade do ensino, o Plano traz alguns elementos interessantes que reafirmam a necessidade de ampliação da jornada escolar. Quando os indicadores educacionais apontam que os alunos precisam de mais tempo em sua passagem pelo ensino fundamental, é importante que se dê atenção à essa informação, mesmo que o tempo escolar não seja o único fator ou o fator mais impactante nessas taxas.

Do mesmo jeito, fica mais claro falar em uma relação entre tempo e qualidade quando há em perspectiva uma concepção clara de qualidade. Pensar em uma ampliação da jornada escolar para lidar com questões de reprovação, evasão e fluxo, se feito de forma crítica e associada com as outras dimensões da vida escolar, pode sim trazer bons resultados para o ensino fundamental. Em realidade, essa discussão se aproxima muito dos princípios das políticas de ciclo escolar, que ganharam destaque na pauta educacional brasileira a partir dos anos de 1950, associando questões inerentes ao fracasso escolar a questões de uso e organização do tempo escolar no processo de ensino-aprendizagem (BARRETO e MITRULIS, 2001). O crescimento e propagação da ideia de ciclos

escolares, que, inclusive, faz sua primeira aparição nas diretrizes e bases da educação nacional no artigo 23 da LDBEN de 1996, reforça a ideia apresentada no PNE de 2001 de que há uma necessidade qualitativa de reestruturar a organização do tempo escolar (BRASIL, 2001a).

Outro ponto que vale destaque no recorte do PNE de 2001, é a justificativa para a adição de mais um ano no ensino fundamental pautada nas experiências internacionais, sobretudo sul-americanas.

Além de indicar atraso no percurso escolar dos alunos, o que tem sido um dos principais fatores de evasão, a situação de distorção idade-série provoca custos adicionais aos sistemas de ensino, mantendo as crianças por período excessivamente longo no ensino fundamental. A correção dessa distorção abre a perspectiva de, mantendo-se o atual número de vagas, ampliar o ensino obrigatório para nove séries, com início aos seis anos de idade. Esta medida é importante porque, em comparação com os demais países, o ingresso no ensino fundamental é relativamente tardio no Brasil, sendo de seis anos a idade padrão na grande maioria dos sistemas, inclusive nos demais países da América Latina. Corrigir essa situação constitui prioridade da política educacional. (BRASIL, 2001a, p.17)

Tal preocupação em aproximar a organização da educação nacional com a práticas de outros países pode se mostrar uma influência primordial para o entendimento das políticas públicas educacionais brasileiras. Mas o PNE 2001-2010 traz ainda outros elementos que complexificam não só sua perspectiva de qualidade, mas também suas diretrizes vinculadas às políticas de educação em tempo integral.

O atendimento em tempo integral, oportunizando orientação no cumprimento dos deveres escolares, prática de esportes, desenvolvimento de atividades artísticas e alimentação adequada, no mínimo em duas refeições, é um avanço significativo para diminuir as desigualdades sociais e ampliar democraticamente as oportunidades de aprendizagem. [...] Além do atendimento pedagógico, a escola tem responsabilidades sociais que extrapolam o simples ensinar, especialmente para crianças carentes. (BRASIL, 2001a, p. 18)

Em suas diretrizes o PNE (BRASIL, 2001a) deixa claro que a desigualdade social no Brasil se constitui, provavelmente, no principal agravante para os problemas de acesso e permanência à escola. Nesse sentido, o Plano busca incorporar às políticas educacionais, preocupações e medidas para

combater os efeitos da desigualdade social dentro da escola. Estabelecendo que não bastaria apenas a escola vincular mais tempo ao processo de ensino-aprendizagem, sendo também necessário criar condições mínimas que garantam sua permanência do aluno nesse período. Nesse ponto há a associação entre os princípios democráticos de proteção integral à ideia de qualidade escolar. A meta 22 do ensino fundamental do Plano é reflexo dessa perspectiva de proteção integral.

22. Prover, nas escolas de tempo integral, preferencialmente para as crianças das famílias de menor renda, no mínimo duas refeições, apoio às tarefas escolares, a prática de esportes e atividades artísticas, nos moldes do Programa de Renda Mínima Associado a Ações Socioeducativas. (BRASIL, 2001a, p. 21)

Nas próprias prioridades do Plano, é notório que em seu item 1 seja estabelecido que há “Uma prioridade de Tempo Integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas” (BRASIL, 2001a, p. 6). Um foco que ganha maior sentido quando se atribui ao tempo integral a tarefa de combater a evasão escolar e de correção do fluxo escolar, por exemplo.

Por fim, é preciso enfatizar que o PNE de 2001 expande a diretriz nacional vinculada à ampliação da jornada escolar para o tempo integral no ensino fundamental estabelecida pelo artigo 34 da LDBEN de 1996 (BRASIL, 1996), à educação infantil, quando em sua meta 18 da referida etapa apresenta que se deve: “Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos” (BRASIL, 2001a, p. 13). A expansão da jornada escolar na educação infantil, embora reforce a ideia de uma educação integral em tempo integral, provavelmente se faz associar apenas à ideia de proteção social, presente ao longo do PNE. Contudo, essa associação fica mais evidente na parte do Plano destinada à educação infantil onde há especial preocupação com às questões de desigualdade social.

A análise do PNE de 2001, assim como da LDBEN de 1996, revela que esses documentos carecerem de maiores indícios de uma associação direta com ideias ou prerrogativas de uma educação integral. Além de estar alinhado com a LDBEN, o PNE também apresenta grande atenção ao ECA, no que tange à proteção integral do da criança e do adolescente.

Em 2003 teve início o primeiro mandato do presidente Lula¹⁴, transição que aponta para uma mudança nas perspectivas de governo que, conseqüentemente, impactam nas políticas públicas nacionais. Cinco anos depois, já no segundo mandato do governo, 2007 se mostra um ano de extrema relevância para o cenário político brasileiro por ser o ano de renovação, por parte do Poder Executivo, de seu Plano Plurianual (PPA). O PPA desenvolvido em 2007 (BRASIL, 2007d), com vigência para os anos 2008 a 2011, focado no desenvolvimento econômico e educacional do país¹⁵, trouxe algumas grandes novidades. Suas duas estratégias de desenvolvimento (BRASIL, 2007d) eram o Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC, e o Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE.

Ao presente trabalho interessa abordar o PDE e, ainda assim, de forma pontual, dada sua grande abrangência e seu grande número de ações, que vão da instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), à transição do FUNDEF¹⁶ para FUNDEB, ou mesmo ao próprio Programa Mais Educação. O PDE deve ser visto como um plano de articulação entre os diferentes programas e políticas do governo federal e sua instrumentalização entre a União e os demais entes federados (SAVIANI, 2007). Seus dois principais instrumentos de propulsão entre as instâncias subnacionais foram o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR).

O PDE, apesar de estabelecer diretrizes para a educação nacional e prever um prazo de 15 anos para as suas ações, não se configura como um Plano Nacional de Educação.

Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressuposto o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de

¹⁴ O Governo Lula teve dois mandatos, cobrindo o período de 2003 até 2010.

¹⁵ Como seu próprio título já anuncia - Plano Plurianual 2008-2011: Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade.

¹⁶ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este. (SAVIANI, 2007, p. 1239).

Em realidade, o PDE parece ao mesmo tempo reviver e se afastar do PNE de 2001 (BRASIL, 2001a). Reviver, pois traz novamente à pauta educacional as discussões por detrás do PNE e o ideal de um planejamento nacional que perpassasse por todos os entes federados. A condição econômica brasileira ao final do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e os vetos desse governo às estratégias de financiamento do PNE, tiveram um efeito de enfraquecimento do Plano, criando a sensação, desde seu início, de que seria impossível se atingir as metas estabelecidas. Simultaneamente, o PDE se afasta do PNE de 2001, como aponta Saviani (2007), na medida em que não articula diretamente suas ações às prerrogativas estabelecidas naquele plano.

É importante, nesse sentido, enfatizar a mudança de um governo liberal conservador para outro de centro-esquerda que, embora não se afaste completamente de perspectivas de cunho liberal, está muito mais associado aos movimentos sociais progressistas e a uma perspectiva de Estado voltada à expansão e manutenção dos direitos sociais.

No contexto do PDE, interessa analisar inicialmente o Plano de Metas do Compromisso Todos Pela Educação (PMCTPE), implementado em abril de 2007 pelo Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007e). A intenção do PMCTPE, como seu próprio artigo 1º determina, seria “a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007e). A associação de estados e municípios ao Compromisso é facultativa e está condicionada ao atendimento das 28 diretrizes estipuladas pelo documento, as quais devem ser promovidas e incentivadas pela União (BRASIL, 2007e, Art. 2º). Em contrapartida, os entes federados receberiam, por meio do PAR, suporte técnico e financeiro da União.

Dentre as 28 diretrizes do Compromisso, destacamos aquela que se associa ao que vem sendo discutido aqui:

IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;

[...]

VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular; (BRASIL, 2007e).

Curiosamente, o PMCTPE não utiliza o termo tempo integral. A ausência de associação da ampliação da jornada escolar ao mínimo de 7 horas estabelecido pelo PNE, possibilita que os entes subnacionais a ampliem na medida do atendimento a suas próprias propostas educacionais e disponibilidade de recursos, apontando para a atenção à autonomia dos entes federados em relação à expansão da jornada escolar.

Outro elemento importante, e que será aprofundado mais a frente, é a onipresença do IDEB ao longo do PMCTPE (BRASIL, 2007e) e seu destaque como meta e como sensor da qualidade educacional no documento. Esses são indícios importantes ao presente trabalho, na medida em que podem demonstrar um maior dimensionamento de disciplinas escolares propedêuticas nesse projeto de escola, em detrimento tanto de outros campos de conhecimento, quanto de outras dimensões do sujeito, característica que, normalmente, vai no sentido contrário à ideia de uma formação integral.

É curioso que, entendendo que o Programa Mais Educação surge dentro do contexto do PDE, o PMCTPE, assim como a LDBEN e o PNE, parece não se aproximar claramente de uma concepção de educação integral. Ainda assim, os documentos norteadores do Programa Mais Educação, como veremos mais a frente, em um sentido contrário, vão se apropriando do conceito de educação integral como uma de suas partes fundantes.

Talvez possamos compreender essa dualidade nos documentos legais uma vez que se esclarece que o PMCTPE é um documento desenvolvido a partir das discussões e proposições da organização da sociedade civil denominada

Todos Pela Educação¹⁷. Em nossas entrevistas, esse movimento assume grande protagonismo no contexto do PDE, quando reúne, sob uma bandeira, diversos representantes da sociedade civil e do Ministério da Educação, na figura do próprio ministro, que, à época, foi um dos membros fundadores mais destacados do Todos Pela Educação.

O Haddad foi um dos criadores do Todos Pela Educação... Depois o Todos Pela Educação pode ter tomado outro rumo, mas o Todos Pela Educação, o termo [do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação] veio justamente disso. [...] eles estavam enrolados juntos, eles estavam, porque o Haddad foi um dos criadores do Todos pela Educação. Inclusive o Haddad participou durante muito tempo. Depois claro que o Todos ganhou uma [nova] conotação e passou a fazer muito mais parte da iniciativa privada, que do público. As pessoas que participavam e começaram a se engajar eram muito mais da iniciativa privada que do público. [...] E um pouco das ideias sim, se não foram todas, foram discutidas nesse grupo [de discussão] do Plano de [Desenvolvimento da] Educação, que foi o que o Haddad lançou. [...] inclusive a educação integral surgiu daí. Algumas áreas, claro que o Haddad, ele que tinha a batuta, ele delegava para as equipes. Eu participei de um pedaço. Eu lembro das pessoas [do Todos Pela Educação] no FNDE, eles nos ajudaram a escrever. Foi desse grupo que surgiu sim as ideias, pelo menos as ideias-base que foram desse documento aí [o PMCTPE]. Foi desse grupo. Ele tinha uma outra conotação [à época], não dá pra olhar com os mesmos olhos, tinha uma participação mais efusiva acredito eu... Até por conhecer o próprio Haddad, ter trabalhado com ele, pelo próprio dedo do Haddad que tem um olhar no público... Tinha uma ênfase mais no público. Hoje tu vêes no Todos Pela Educação é só privado né? Tu não vêes nada de público ali, das ideias deles. Mas, naquele tempo, ele tinha um pouco mais de viés público sim... (Coord. Geral)

O Coordenador Geral ajuda a evidenciar um pouco das disputas por detrás do contexto de influência e produção do PDE e do PMCTPE, onde, segundo ele, há duas concepções em diálogo, a do público e a do privado, a do

¹⁷ Fundado em 2006, o Todos Pela Educação é um grupo da sociedade civil envolvido com as políticas e metas da educação nacional. Vale destacar a forte presença de instituições do terceiro setor dentre seus membros. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2010)

ministro e a da iniciativa privada, sendo que ao mencionar setor privado, traz uma predominância expressiva do empresariado nacional¹⁸.

Seria possível, portanto, que o afastamento que o PMCTPE (BRASIL, 2007e) apresenta em relação à ideia de uma educação integral e mesmo de tempo integral, seja decorrente da produção de um texto mais associado às prerrogativas e princípios do empresariado e do grande capital. Nesse caso, faria mais sentido o descompasso entre o PDE/PMCTPE e os princípios apresentados posteriormente pelo Programa Mais Educação, pensado sob a lógica de um programa mais associado às perspectivas do ministério.

A fala dos quatro entrevistados vai ao encontro dessa ideia, onde o ministro Haddad é referenciado como uma figura central na promoção e implementação da agenda política para a educação integral no MEC, Mostram, inclusive, em suas falas, que havia no interior do ministério um esforço, prévio ao PME, no que diz respeito à busca e articulação de caminhos para se chegar à educação integral. Ainda assim, questões acerca da educação integral, que, segundo os quatro entrevistados, ganharam força com o PDE, não têm presença no PMCTPE ou mesmo em documentos centrais do PDE, como o “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” (BRASIL, 2008a), assinado pelo próprio ministro Haddad, ficando restritas ao material do Programa Mais Educação.

Essa disparidade entre as perspectivas do Ministério e do empresariado se torna mais evidente quando o movimento Todos Pela Educação começa, como afirma o Coordenador Geral, a assumir um corpo menos diversificado e mais alinhado com a perspectiva do empresariado e do grande capital. Nesse momento, como veremos mais à frente, o Todos Pela Educação começa a disputar contra o Programa Mais Educação e a educação integral.

Um elemento interessante, entretanto, é que, em 2010, o movimento Todos Pela Educação estabeleceu cinco bandeiras que reforçariam as metas estipuladas na fundação da sua organização, apontando necessidades de

¹⁸ A lista de mantenedores e apoiadores do Todos Pela Educação pode ser conferida em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/mantenedores-e-apoiadores/>

avanços em algumas áreas que, passados quatro anos, ainda necessitavam de atenção e estímulo. Curiosamente, uma dessas bandeiras traz novos elementos que abordam a educação integral e(m) tempo integral.

4. Ampliação da oferta de Educação Integral

No Brasil, a exposição ao ensino ainda é muito baixa, uma vez que a jornada mínima diária obrigatória nas escolas é de apenas quatro horas. Na prática, o tempo de exposição efetivo é ainda menor, se forem levados em conta fatores como: o envolvimento de docentes em atividades burocráticas, a ausência de professores, o uso de tempo do educador no combate à indisciplina ou mesmo a falta de infraestrutura de algumas salas de aula.

Assim, o Todos Pela Educação acredita que é prioritário o cumprimento efetivo das quatro horas diárias obrigatórias e o aumento da exposição ao ensino, associado à melhora das condições de aprendizagem e do funcionamento das escolas. Também se faz necessário colocar em prática a Educação integral nas áreas mais vulneráveis do país, como o campo e a periferia das metrópoles urbanas, a fim de equalizar as oportunidades educacionais. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013)

É preciso lembrar que, em 2010, ano da publicação anterior, o Programa Mais Educação já estava em ação há três anos, demonstrando um crescimento anual de inscrições impressionante (BRASIL, 2013a), o que, certamente, estimulou o Todos Pela Educação a se posicionar de forma mais assertiva em relação à temática. Ainda assim, há, na quarta bandeira apresentada pelo movimento, uma breve reflexão, muito informativa por parte dessa organização, acerca da temática da educação integral e do tempo integral. Existe no texto uma distinção clara entre a ideia de jornada ampliada e educação integral. O aumento da jornada escolar aparece como um elemento positivo na redação da bandeira, estando diretamente associada à ideia de um maior tempo de exposição do aluno à escola e ao docente. O aumento da jornada escolar e, conseqüentemente, do tempo de exposição do aluno seriam, para a bandeira, prioridade, e estariam associados à ideia de que mais tempo de escola levaria, naturalmente, a um avanço da aprendizagem da criança, dado que teriam mais oportunidades de estudo.

Já a educação integral parece ter sido limitada às camadas mais vulneráveis da população, como uma espécie de política focal, no intuito de compensar e reverter os efeitos da desigualdade social e “equalizar as oportunidades educacionais”. A partir da redação dessa bandeira parece haver uma aproximação da ideia de educação integral com o conceito de proteção integral, de forma muito similar à que o PNE de 2001 (BRASIL, 2001a) faz em relação à proteção integral e tempo integral. Seria possível interpretar, da forma como se escreve a bandeira, que os alunos não vulneráveis não precisariam de uma educação integral, pois sua condição social já o asseguraria uma formação integral.

Voltando ao contexto do PDE, é relevante ao presente trabalho analisar brevemente outra ação de significativa importância, não só para a educação em tempo integral, mas para a educação básica de modo geral, que foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)¹⁹.

O FUNDEB é de grande importância ao Programa Mais Educação e a outros programas de educação em tempo integral. De forma inovadora em relação ao Fundo que lhe antecedeu, transfere recursos para as matrículas da educação básica de tempo integral, jornada escolar está caracterizada, para fins de recebimento dos recursos, como sendo aquela “com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo [...]” (BRASIL, 2007c, Art. 4º). Além disso, reitera a carga horária compreendida pelo tempo integral estabelecido pelo PNE de 2001, qual seja, de, no mínimo, 7 horas diárias.

Dessa forma, o FUNDEB deixa claro o comprometimento do governo com as demandas estabelecidas pela LDBEN (BRASIL, 1996) e também pelo PNE (BRASIL, 2001a), por avanços no sentido de estabelecer uma jornada escolar brasileira de tempo integral. Ao serem postos em perspectiva, o PMCTPE, o FUNDEB e o Programa Mais Educação, todos lançados no ano de 2007 e todos associados ao contexto do PDE e, conseqüentemente, ao PPA,

¹⁹ Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, o FUNDEB substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

fica claro que há preocupações e interesses diferentes em cada um desses documentos, em relação à ideia de uma educação integral oferecida em tempo integral.

A necessidade de maior clareza e/ou de definição entre esses documentos, e outros aqui analisados, era esperada e já havia sido anunciada em capítulo anterior. Em grande medida, essa falta de alinhamento entre documentos normativos que deveriam ser complementares, se dá em virtude das constantes disputas por detrás da produção de cada um desses textos. É imprescindível, entretanto, que se busque entender de que forma essas disputas e esses textos influenciaram o contexto do Programa Mais Educação e as perspectivas de educação integral e de tempo integral dentro desse programa.

Ainda em 2007, dentro das ações associadas ao PDE, é instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007a) o Programa Mais Educação. Dado a abrangência do Programa, com sua natureza interministerial e voltado para a articulação de políticas em torno da infância e juventude, há muitos elementos na Portaria que merecem destaque.

As causas justificativas da Portaria (BRASIL, 2007a) são uma fonte rica de informações acerca das influências ao PME, à medida que essa seção é utilizada para justificar a importância na implementação do Programa. Dentre “considerandos”, como os Arts. 217 e 227 da CF, os Arts. 1º e 34 da LDBEN, a proteção integral garantida pelo ECA, chamam particularmente a atenção:

CONSIDERANDO a situação de vulnerabilidade e risco a que estão submetidas parcelas consideráveis de crianças, adolescentes e jovens e suas famílias, relacionadas à pobreza, discriminação étnico-racial, baixa escolaridade, fragilização de vínculos, trabalho infantil, exploração sexual e outras formas de violação de direitos;

[...]

CONSIDERANDO o caráter intersetorial das políticas de inclusão social e formação para a cidadania, bem como a corresponsabilidade de todos os entes federados em sua implementação e a necessidade de planejamento territorial das ações intersetoriais, de modo a promover sua articulação no âmbito local;

CONSIDERANDO o reconhecimento, por parte do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de

Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, do papel das atividades pedagógicas e sócio-educativas no contraturno escolar à prevenção de ruptura de vínculos familiares de crianças e adolescentes; e

CONSIDERANDO a necessidade de ampliação da vivência escolar de crianças, adolescentes e jovens, de modo a promover, além do aumento da jornada, a oferta de novas atividades formativas e de espaços favoráveis ao seu desenvolvimento; (BRASIL, 2007a)

Há nos “considerandos” indicações claras frente à dimensão intersetorial e assistencialista do PME, de inclusão social e combate à vulnerabilidade, como já havia sido antecipado. Os dois últimos, entretanto, trazem elementos novos. O último aponta para a necessidade de uma ampliação da jornada escolar que signifique novos tipos de espaços e atividades escolares. Já o penúltimo, referencia-se a um documento ainda não explorado por este trabalho, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC).

Na Portaria (BRASIL, 2007a), o PNCFC é tido como documento de influência para a implementação de atividades socio-educativas no contraturno escolar. O PNCFC, em suas próprias palavras é:

[...] resultado de um processo participativo de elaboração conjunta, envolvendo representantes de todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais, os quais compuseram a Comissão Intersetorial que elaborou os subsídios apresentados ao Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes - CONANDA e ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. [...] As estratégias, objetivos e diretrizes deste Plano estão fundamentados primordialmente na prevenção ao rompimento dos vínculos familiares, na qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e no investimento para o retorno ao convívio com a família de origem. Somente se forem esgotadas todas as possibilidades para essas ações, deve-se utilizar o recurso de encaminhamento para família substituta, mediante procedimentos legais que garantam a defesa do superior interesse da criança e do adolescente. (BRASIL, 2006, p.13)

O PNCFC é uma resposta nacional à diretrizes de proteção social estabelecidas pela CF e pelo ECA e logo em seu primeiro objetivo estipula que:

Famílias, principalmente aquelas em maior vulnerabilidade social, tendo acesso a saúde, assistência social; educação, incluindo a atividades pedagógicas no contra-turno escolar;

habitação digna; educação infantil de 0 a 5 anos; atividades socioeducativas, lúdicas, esportivas e culturais que respeitem a diversidade étnico-racial e de gênero, bem como a presença de deficiência; apoio sócio-familiar e atendimento psicossocial; qualificação profissional; transferência de renda, geração de renda e inclusão no mundo do trabalho; (BRASIL, 2006, p.76)

Curiosamente, em suas quase 200 páginas, o PNCFC aponta para necessidades de atividades pedagógicas no contraturno escolar apenas uma vez e, mesmo assim, a Portaria Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007a) da grande ênfase à essa passagem.

Como objetivo do PME, a Portaria estipula que:

Art. 1º Instituir o Programa Mais Educação, com o objetivo de contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de ações, de projetos e de programas do Governo Federal e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos.

Parágrafo único. O programa será implementado por meio do apoio à realização, em escolas e outros espaços sócio-culturais, de ações sócio-educativas no contraturno escolar, incluindo os campos da educação, artes, cultura, esporte, lazer, mobilizando-os para a melhoria do desempenho educacional, ao cultivo de relações entre professores, alunos e suas comunidades, à garantia da proteção social da assistência social e à formação para a cidadania, incluindo perspectivas temáticas dos direitos humanos, consciência ambiental, novas tecnologias, comunicação social, saúde e consciência corporal, segurança alimentar e nutricional, convivência e democracia, compartilhamento comunitário e dinâmicas de redes. (BRASIL, 2007a)

O objetivo instituído pela Portaria aponta para natureza indutora²⁰ do Programa, na medida em que este seria implementado a partir de apoio e incentivo à realização de ações socioeducativas no contraturno escolar. No objetivo fica claro que a Portaria busca desenvolver políticas de educação integral nas escolas da rede pública, incorporando, novas áreas de

²⁰ Há certo debate no meio acadêmico quanto à natureza indutora do PME, uma vez que essa terminologia não é utilizada pelo programa e há uma certa imposição no Programa no que diz respeito à estruturação e natureza das experiências de educação integral em tempo integral que financia. Nesse trabalho há o entendimento de que o PME é, como todo Programa Federal, indutor de políticas subnacionais (LECLERC e MOLL, 2012). Inclusive, na fala dos entrevistados 1, 2 e 3, o Programa é anunciado como uma estratégia para indução de políticas.

conhecimento para o interior das atividades escolares, respeitando o projeto e a autonomia da escola (BRASIL, 2007a).

E a gente questionava e criticava esse modelo que vem de fora da escola e brincava com essa metáfora: escola não é árvore de natal que qualquer um chegar lá e pendurar o que quer, não é isso, escola tem um projeto, ela tem que ser respeitada no projeto. O Mais Educação é um projeto que surge da escola. A adesão é da escola, não é imposto à escola, ela tem que se organizar para isso. E o grande avanço que a gente conseguiu foi que o financiamento que a gente conseguiu fosse pelo PDDE e para mim isso muda tudo porque você garante efetivamente uma autonomia da escola na tomada de decisões. (DIGAI)

[...] um Programa que levou pro âmbito da escola, porque ele era todo com repasse dos recursos direto para as escolas, não tinha repasse nem pros municípios, nem pros estados, mas levou pra escola a perspectiva da reconstrução da sua agenda diária numa trilha, num caminho, de construção da escola de dia inteiro, tempo inteiro né? Os princípios, esses que eu mencionei antes, essa perspectiva da ampliação dos tempos, de reinvenção dos tempos escolares, saindo da lógica dos 45, 50 minutos, a ampliação dos espaços, redesenho dos espaços e a perspectiva da ampliação de oportunidades educativas com um desenho muito intersetorial. (DICEI)

Já nas finalidades do PME apontadas pela Portaria Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007a), temos a ampliação da jornada escolar e dos espaços escolares; a redução da evasão, reprovação e da distorção idade/série; oferecer atendimento educacional especializado; prevenir e combater a violência infantil e juvenil; promover uma formação escolar articulada com a cultura e o esporte; e promover a aproximação entre a escola, as famílias e as comunidades. Elementos que reforçam algumas influências presentes nos documentos normativos já analisados, mas que também estarão presentes nas próximas seções deste capítulo.

Vale a pena fazer um breve parêntese na análise da Portaria para mencionar que em seu artigo 6 (referente às orientações para as ações socioeducativas), inciso I, o documento aponta para a constituição de uma formação escolar integral e emancipadora. Esse termo aponta para uma vertente socialista de pensamento no interior da Portaria.

Passados 3 anos, em 2010, é publicado o Decreto nº 7083 (BRASIL, 2010a), que dispõe sobre o funcionamento do PME. O Decreto traz um tom um pouco diferente da Portaria Interministerial nº 17/2007, instituindo, por exemplo, em seu artigo 1º uma nova finalidade para o Programa de “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, 2010a).

Logo no primeiro artigo o Decreto traz um enfoque às questões de desempenho escolar e trata de uma questão trazida pela LDBEN e pelo PNE de 2001-2010 que o PDE e a Portaria Interministerial deixaram de lado, o tempo integral. No caso, o Decreto nº 7083 (BRASIL, 2010a) faz coro ao PNE, estipulando, ainda no art. 1º, que:

§ 1º 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, 2010a)

Os demais parágrafos do artigo 1º também merecem destaque, estipulando que:

§ 2º A jornada escolar diária será ampliada com o desenvolvimento das atividades de acompanhamento pedagógico, experimentação e investigação científica, cultura e artes, esporte e lazer, cultura digital, educação econômica, comunicação e uso de mídias, meio ambiente, direitos humanos, práticas de prevenção aos agravos à saúde, promoção da saúde e da alimentação saudável, entre outras atividades.

§ 3º 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, 2010a)

O parágrafo 2º estipula os macrocampos do PME, aos quais as ações desenvolvidas pelas escolas associadas terão que se enquadrar. Merece especial destaque, o campo de “acompanhamento pedagógico”, caracterizado por atividades de reforço das disciplinas escolares, que posteriormente neste

trabalho será um ponto importante de discussão, no que diz respeito à influência de indicadores de desempenhos de aprendizagem na estrutura do PME.

Já o 3º parágrafo, estabelece a possibilidade de que as atividades do Programa Mais Educação sejam desenvolvidas em espaços públicos e comunitários, constituindo-se em resposta direta às diretrizes do Programa que apontam para uma aproximação dos espaços e fazeres escolares com os da comunidade local. Essa ideia é reforçada no artigo 2º (referente aos princípios da educação integral), nos incisos II e III.

II - a constituição de territórios educativos para o desenvolvimento de atividades de educação integral, por meio da integração dos espaços escolares com equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas públicas, praças, parques, museus e cinemas;

III - a integração entre as políticas educacionais e sociais, em interlocução com as comunidades escolares; (BRASIL, 2010a)

Por fim, o artigo 3º do Decreto nº 7083 (BRASIL, 2010a), traz novos objetivos para o PME:

I - formular política nacional de educação básica em tempo integral;

II - promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais;

III - favorecer a convivência entre professores, alunos e suas comunidades;

IV - disseminar as experiências das escolas que desenvolvem atividades de educação integral;

V - convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escola e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico de educação integral. (BRASIL, 2010a)

Vale destacar o inciso I, por apontar o Programa Mais Educação enquanto a resposta da União à demanda estipula pelo Art. 34 da LDBEN em 1996 (BRASIL, 1996), de expansão progressiva do tempo integral para o ensino fundamental.

A fim de complementação à Portaria Interministerial nº 17/2007 e ao Decreto nº 7083/2010, o presente trabalho optou por entrar mais a fundo no contexto da produção de texto do PME e abordar o Manual Passo a Passo (BRASIL, 2011a) do Programa. Essa tarefa se fez necessária em virtude de algumas dimensões do Programa que não são contempladas pelos documentos normativos que são elementos importantes do PME e que surgem em outros momentos deste trabalho como frutos de influências de outros programas. São eles: a ideia de criação na cidade de territórios educativos (GADOTTI, 2006); a formação dos Comitês Locais como espaços micropolíticos de discussão e articulação do PME (DINIZ JUNIOR, 2017); o surgimento das figuras do monitor e do professor comunitário (LECLERC e MOLL, 2012); e a utilização de oficinas para realização das atividades socioeducativas (LECLERC e MOLL, 2012).

4.2 Indicadores Educacionais

Como vimos anteriormente, indicadores educacionais, na medida em que se constituem como instrumentos avaliativos e diagnósticos, acabam se tornando fatores que influenciam na constituição de políticas públicas em educação. Quando da abordagem do PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001a), os índices de reprovação, evasão e distorção do fluxo escolar surgiram como justificativa para a jornada escolar em tempo integral; ao tratarmos PMCTPE (BRASIL, 2007), o IDEB apareceu como instrumento avaliativo e objetivo final das ações do PDE, e nessas o Programa Mais Educação. Então, é importante nos debruçarmos sobre esses e outros possíveis indicadores que, em certa medida, influenciam as políticas públicas educacionais.

No final dos anos de 1990 pode ser visto no cenário educacional brasileiro, uma grande vitória no avanço da taxa de matrícula escolar para o ensino fundamental (97% no censo escolar de 1999), resultado do esforço nacional para a universalização da escola pública que começou a ganhar forma em meados do século XX, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos²¹, onde a escola gratuita e obrigatória foi proferida como direito de todos (BOBBIO, 2004; NAJJAR, 2015).

A partir da universalização do acesso à escola de ensino fundamental nos anos 1990, a preocupação com as questões de qualidade da educação passa a conquistar maior espaço no contexto da agenda política nacional, sobretudo a ideia de avanço da qualidade associada à diminuição das taxas de evasão, repetência e fracasso escolar, que apresentaram significativo crescimento ao longo do processo de universalização do ensino (MARCHELLI, 2010; ALGEBAILLE, 2004). A preocupação com as questões de qualidade da educação pós-universalização do acesso à escola não é exclusivamente brasileira, marcando diversos países em desenvolvimento. Inclusive, relatórios da UNESCO dessa época, embora fizessem elogios às taxas de acesso à escola de países emergentes, apontavam para novos desafios dos baixos resultados de indicadores de qualidade educacional (UNESCO, 2005). Não é à toa que, em

²¹ Adotada e promovida pela Organização das Nações Unidas em 1948, a Declaração Universal de Direitos Humanos é um tratado internacional lançado pós segunda guerra mundial com o intuito de estabelecer direitos humanos universais e combater a barbárie.

1993, o Brasil e outros oito países em desenvolvimento²², com apoio da UNESCO, realizaram em Nova Deli (Índia) um encontro para estabelecer planos e estratégias de ações, especificamente voltadas para o enfrentamento dessa problemática²³ (UNESCO, 1990).

A partir do discutido em Nova Deli, o Brasil lança, em 1993, o Plano Decenal de Educação Para Todos, marcado, entre outros aspectos, pelas ideias de universalização com qualidade, bem como de qualidade com equidade (BRASIL, 1993a), no sentido de que seria preciso combater a heterogeneidade entre os alunos, redes e escolas para se chegar aos padrões de qualidade educacionais desejados. Isso porque, em seu diagnóstico, o Plano Decenal afere que a desigualdade social entre os estudantes e entre as áreas urbanas e rurais, estão diretamente relacionados com a baixa qualidade educacional.

Apenas um terço das crianças entre quatro e seis anos de idade recebe atenção educativa de boa qualidade. A distribuição social desse serviço é desigual: nas famílias de renda mais baixa, a oferta atende apenas 18% da população dessa faixa etária; nas famílias com renda mensal per capita superior a dois salários mínimos, este percentual se eleva a mais de 60%. (BRASIL, 1993a, p. 20)

O Plano Decenal aponta para esforços associados à promoção de uma maior equidade dentro cenário educacional, com ações focais para os alunos oriundos de famílias e comunidades de menor renda. No documento, merece destaque seu enfoque na “erradicação do analfabetismo” e na defesa à estratégia de “atenção integral” ao aluno.

A taxa de analfabetismo não está voltada unicamente para o cenário educacional, mas é internacionalmente utilizada como indicador de desenvolvimento social, daí seu destaque na Conferência Mundial de Educação Para Todos, ocorrida em Jomtien (Tailândia), e, conseqüentemente, no Plano Decenal como importante elemento a ser superado (UNESCO, 1990). Dessa forma, diretrizes associadas à erradicação do analfabetismo surgem também

²² Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

²³ O referido encontro em Nova Déli, em 1993, é uma consequência direta da Conferência Mundial de Educação Para Todos ocorrida em Jomtien, 1990, e do Plano de Ações aprovado por esta conferência (UNESCO, 1990).

nos Planos Nacionais de Educação de 2001-2011 (BRASIL, 2001a) e 2014-2024 (BRASIL, 2014).

Já a ideia de “atenção integral” no Plano Decenal (BRASIL, 1993a) se aproxima da perspectiva de proteção social presente nos Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAIC) e ao Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente (PRONAICA)²⁴. O CAIC, que será abordado mais a frente neste trabalho, apresentava ações integradas das áreas de educação, saúde e assistência social, sendo marcado pelo envolvimento comunitário; pela ideia de proteção da criança e do adolescente; por atividades de cultura, desporto e lazer; pela integração com organismos não-governamentais e agências internacionais; bem como pela jornada escolar ampliada (BRASIL, 1993b).

A partir da ideia de atenção integral, o Plano Decenal de Educação Para Todos começa a discutir a ampliação da jornada escolar como um elemento potencial para a redução dos efeitos da desigualdade social na qualidade da educação: “Cerca de 4,6 milhões de alunos estudam em escolas que funcionam com três ou quatro turnos, em jornadas escolares reduzidas, recebendo, portanto, insuficiente atenção pedagógica” (BRASIL, 1993a, p 21). O Plano Decenal sugere, então, que a ampliação da jornada escolar, sobretudo para as comunidades mais pobres, teria o potencial de diminuir as desigualdades educacionais entre os estudantes, impactando diretamente nos índices relacionados à qualidade educacional.

É clara a influência do Plano Decenal, elaborado para o período compreendido de 1993 a 2003, no PNE 2001-2010 (possivelmente até na própria LDBEN), o qual traz, inclusive, informações que complementam o diagnóstico trazido pelo PNE, tornando-o mais claro. Há no Plano Decenal, como há no Plano Nacional de Educação, uma ideia de ampliação da jornada como uma espécie de reforço escolar. Como se o aumento da jornada se traduzisse diretamente em mais oportunidades de aprendizagem que, por sua vez,

²⁴ O PRONAICA é um programa federal iniciado em 1993, em substituição ao Projeto Minha Gente, que funcionou a partir dos CAICs, que à época do Projeto Minha Gente se chamavam CIACs. Os CAICs eram instituições de educação integral com jornada ampliada e contavam com um projeto educacional com atividades articuladas com as áreas da saúde, cultura e esporte. (ARRUDA e SANTOS, 2013).

reverteria em menores taxas de reprovação que, por fim, resultaria em menores índices de evasão e de distorção do fluxo escolar.

Entretanto, diferentemente do PNE 2001-2010, que afirma que “a jornada integral tem dado bons resultados” (BRASIL, 2001a, p. 18) sem mencionar à quais experiências está se referindo, o Plano Decenal faz menção direta ao PRONAICA e aos CAICs. Conseqüentemente, o Plano Decenal traz em seu corpo elementos que apontam para uma formação escolar mais completa, com enfoques na saúde, cultura, no esporte, no lazer, na cidadania e na formação para o trabalho (BRASIL, 1993b). Dada a influência que o Plano Decenal parece ter tido sobre o PNE, essa pode ser uma importante pista a que tipo de experiências de ampliação da jornada o Plano Nacional de Educação 2001-2010 se referência.

De qualquer forma, seja através dos direitos educacionais universais estabelecidos pela Conferência Mundial de Educação Para Todos, da qual o Brasil é signatário, seja através do processo de redemocratização, marcado pela Constituição de 1988, ocorreu nos anos 1990 um processo de alargamento democrático na educação nacional (NAJJAR, 2015). Esse momento de expansão de direitos sociais, é marcado por um grande fortalecimento, internacional, de políticas de proteção social voltadas para a criança e ao adolescente, com impactos até os dias atuais, em grande medida marcados pela Convenção Internacional pelo Direito das Crianças, publicada pela ONU em 1989. O ECA (BRASIL, 1990) surgiu naquele mesmo momento imbuído dessas ideias. E como coloca o DIGAI, “Qualquer política voltada a criança e adolescente tem que falar com a escola, porque lugar de criança e adolescente é na escola. Não tem alternativa, política para criança e adolescente tem que conversar com a escola”. Nesse sentido, indicadores de desigualdade social, de acesso e de permanência escolar se tornam centrais à essas políticas, sobretudo quando há estudos diagnósticos que apontam para a inter-relação entre esses indicadores.

Ainda por volta dos anos 1990, com a universalização do acesso ao ensino fundamental e o enfoque nas questões de qualidade do ensino, passaram a ganhar força também, no Brasil os discursos que associam mais diretamente

a ideia de qualidade com a de aprendizagem. Nessa perspectiva, passou a ocorrer, não raras as vezes, um superdimensionamento da avaliação, na medida em que esta deixa de ser um instrumento pedagógico dentro do processo de ensino-aprendizagem, e se torna um indicador puro da qualidade educacional (MARCHELLI, 2010). Se antes a avaliação era tratada enquanto um instrumento associado às expectativas de padrões de qualidade dentro de determinada realidade escolar, essa outra vertente da avaliação educacional – associada às perspectivas neoliberais que ganharam força no Brasil e no mundo na segunda metade do século XX –, centraliza os instrumentos de avaliação e os estipula como padrões mínimos de qualidade (TORRES, 1996).

Com isso, passou a haver uma limitação dos sentidos que a ideia de qualidade pode assumir dentro do processo de ensino-aprendizagem, uma vez que os princípios e objetivos do processo avaliativo são externos ao contexto escolar e, em parte significativa das vezes, gerais e inflexíveis. Há nessa perspectiva, portanto, uma transição dos sentidos da avaliação enquanto um meio (uma forma de se chegar à um determinado objetivo), para um fim (o objetivo em si) (ESTEBAN, 1999). Nesse sentido, a avaliação, na medida em que dita o que é ou deixa de ser qualidade, torna-se norteadora do processo de ensino-aprendizagem. A escola passa, então, a direcionar seus esforços para atender àquela avaliação, independentemente de seu próprio projeto pedagógico (MARCHELLI, 2010; SHIROMA e EVANGELISTA, 2011; TORRES, 1996). Nessa lógica, o que importa, como coloca o Coordenador Geral, é o resultado mensurável pelo instrumento de avaliação.

A concepção era tecnicista mesmo, de ensinar o menino matemática e português... Isso que cai nos concursos. [...] o foco, a ênfase, seria na matemática e no português, para tentar melhorar essas disciplinas. Porque, para eles, a educação só tinha sentido, se o menino fosse bom em matemática e português, o resto é perfumaria. Que é uma boa parte de como os economistas e esse pessoal de fora da educação pensa a educação. Que você está desperdiçando recurso público [...]. (Coord. Geral)

Nesse contexto, nas políticas educacionais brasileiras, passam a coexistir duas perspectivas de qualidade bem distintas. Uma preocupada com questões de proteção social, direito à educação e combate à desigualdade social; e outra voltada à uma aprendizagem escolar mensurável e comparável. (ESTEBAN,

1999). Ambas se preocupam com os indicadores de repetência, evasão e fluxo escolar, mas cada uma a seu modo e com suas próprias respostas a essas questões. Representando essa dualidade, surge nas falas do Coordenador Geral e da DIGAI dois indicadores, ambos com grande visibilidade internacional, que já desde essa época marcam fortemente as políticas públicas educacionais. São eles o já mencionado PISA e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A educação sempre se baseou muito no PISA, nas avaliações internacionais. Eles têm metodologias que não são bem adequadas para o Brasil, embora elas sejam flexíveis, tenham o contexto local. Mas são metodologias que nunca nos tiram da mesma posição! O Brasil faz, faz, e nunca sai da mesma posição! [...] Mas a educação também faz parte de outros indicadores... Eu lembro [...] [do diretor da Secad], na época, das preocupações dele... Eu lembro da cara cansada dele, era quando saía o IDH... (Coord. Geral)

O IDH é um indicador de desenvolvimento criado, em 1990, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que busca medir o nível de desenvolvimento dos países, a partir de três dimensões: saúde, educação e economia²⁵. Nas palavras de um de seus idealizadores²⁶, o IDH busca se constituir em um medidor de desenvolvimento abrangente e voltado para a população, superando as análises de desenvolvimento social de caráter fortemente economicista (HAQ, 1995). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento calcula e divulga anualmente o IDH em forma de ranqueamento entre os países analisados.

Na educação, o IDH consiste no cálculo da média ponderada de duas taxas²⁷ – alfabetização e escolaridade –, sendo que a primeira, por apresentar maior ponderação, apresenta maior influência no seu resultado²⁸. Em outras palavras, o IDH, como influência às agendas políticas para a educação, aponta

²⁵ As três dimensões tem o mesmo peso na equação $(Edu+Saú+Eco/3)$. A dimensão da Saúde está mais voltada para a mensuração da expectativa de vida da população; a da Economia para os valores do Produto Interno Bruto per capita (HAQ, 1995).

²⁶ O IDH foi desenvolvido pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq (HAQ, 1995).

²⁷ É importante mencionar que, neste trabalho, estamos abordando o IDH na forma em que ele se estruturava à época de análise. Em 2010 houve mudanças significativas em sua fórmula, principalmente no que diz respeito aos índices educacionais, que foram voltados mais para as questões da permanência na escola e de fluxo escolar.

²⁸ Equação do cálculo do IDH: $(2TA+TE)/3$, em que a taxa de alfabetização (TA) se traduz no percentual de pessoas alfabetizadas com mais de 15 anos e a taxa de escolaridade (TE) corresponde ao percentual de pessoas entre 7 e 22 anos matriculadas em uma etapa/nível/modalidade de ensino (HAQ, 1995).

para medidas de alfabetização, acesso e permanência escolar, indo diretamente ao encontro do estabelecido tanto no Plano Decenal (BRASIL, 1993a) quanto no Plano Nacional de Educação 2001-2010 (BRASIL, 2001a).

Já o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), é uma iniciativa coordenada pela Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE)²⁹, que realiza trienalmente uma avaliação entre todos os países membros no intuito de produzir indicadores comparados de qualidade educacional (MORGAN, 2015). Assim como o IDH, o PISA trabalha com uma perspectiva de desenvolvimento social diretamente relacionada a indicadores educacionais. Contudo, o PISA, na medida em que se utiliza principalmente de indicadores de aprendizagem escolar, realizando intercaladamente provas de português, matemática e ciências, traz uma concepção de qualidade educacional diferenciada.

Se o IDH entendia, em 1990, que a alfabetização, o acesso e a permanência escolar consistiam nos principais indícios para se aferir a qualidade de um contexto educacional, o PISA, por sua vez, trazia o enfoque para a aprendizagem dos alunos, sobretudo nas áreas de português e matemática que, historicamente, são as disciplinas escolares de maior interesse do capital internacional (TORRES, 1996). Ambos os indicadores, segundo os entrevistados, são centrais para se entender algumas das motivações e metas internas da gestão do MEC e, conseqüentemente, das políticas educacionais pautadas no final do século XX e no XXI.

Analisando a Declaração Mundial Sobre Educação para Todos (UNESCO, 1998) e voltando ao Plano Decenal (BRASIL, 1993a), observamos que há nesses documentos uma maior proximidade com as perspectivas do IDH, focadas na questão da repetência, evasão e fluxo escolar, sobretudo nas áreas de maior pobreza e vulnerabilidade social. Contudo, nos anos 2000, ocorreu em Dakar, no Senegal, um novo encontro do Educação para Todos, com vistas a avaliar os dez anos passados da primeira conferência em Jomtien e (re)planejar ações para se atingir os objetivos dessa cúpula até 2015, quando ocorreria um

²⁹ A coordenação brasileira do PISA é organizada e mantida pelo INEP.

novo encontro em Incheon, na Coreia do Sul³⁰ (UNESCO, 1998). Como consequência da Conferência de Dakar, foi aprovado a Declaração de Dakar Sobre Educação para Todos (UNESCO, 2000), onde há um maior destaque a questões de aprendizagem escolar, especificamente no que diz respeito à alfabetização e à matemática, como pode ser visto em seus objetivos.

Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, matemática e habilidades essenciais à vida. (UNESCO, 2000)

Anos mais tarde, o MEC lança o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 (BRASIL, 2014), que traz uma análise dos quinze anos passados da Conferência de Dakar. O documento chama a atenção pela predominância em seu texto de uma preocupação com os indicadores de aprendizagem voltados para o ensino da língua portuguesa (alfabetização) e da matemática, muito mais presentes nesse relatório do que na própria Declaração de Dakar. Inclusive, o Relatório aponta que dos objetivos de Dakar, o voltado para a alfabetização e para o ensino de matemática (acima destacado) seria o mais desafiador para o cenário brasileiro (BRASIL, 2014).

Passadas as conferências de Jomtien e de Dakar, observamos um fortalecimento da perspectiva de qualidade educacional sob a forma de indicadores de aprendizagem que, no Brasil, pelo menos pelo que se traduz do Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 (BRASIL, 2014), vem ganhando especial destaque. Não é por mero acaso que o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)³¹, que em 1999 avaliava diversas disciplinas escolares³², a partir de 2001 passou a focar apenas as disciplinas de língua portuguesa e matemática.

O próprio Relatório (BRASIL, 2014) aponta o Saeb como um elemento que foi importante para incorporar a lógica do PISA dentro do sistema

³⁰ Ocorre em 2015 a Conferência de Incheon, onde se aponta para o acontecimento da próxima conferência em 2030 (UNESCO, 2015).

³¹ Avaliação de escala nacional, criada em 1990, tem por objetivo monitorar bialmente o desempenho escolar no Brasil (SILVA, 2010).

³² Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais, Física, Química, Biologia, História e Geografia (INEP, 2018).

educacional brasileiro, abrindo caminho e criando elementos para que, em 2007, no contexto do PDE, surgisse o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Objeto de gradativo aprimoramento e ampliação, o SAEB abriu caminho para introduzir uma cultura de avaliação de larga escala, seguindo o exemplo dos países vinculados à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O monitoramento de resultados permitiu que fossem instituídos alguns mecanismos de avaliação do desempenho escolar. Ao criar um Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), em 2007, o Brasil pôde estabelecer metas, avaliar e comparar resultados. Tudo isso gerou forte impacto sobre os indicadores de resultados. (BRASIL, 2014, p. 17)

Importante destacar no contexto deste trabalho, que o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 (BRASIL, 2014) aponta diretamente o PISA como uma estratégia indutora de ações voltadas ao aumento da qualidade do processo de ensino-aprendizagem.

A busca de “excelência para todos” tem caminhado pari passu com políticas orientadas para obtenção de “resultados reconhecidos e mensuráveis”. Merece registro a criação do IDEB, que combina informações sobre desempenho em exames (SAEB) e informações sobre rendimento escolar (aprovação). Nessa mesma perspectiva, o país passou a integrar iniciativas como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Programme for International Student Assessment – PISA). Combinando sistemas de aferição nacional e internacional, o Brasil teve a oportunidade de analisar seus resultados e estabelecer metas de curto, médio e longo prazos para o desempenho do conjunto dos sistemas educacionais. [...] Considerando-se 2005 como ano-base inicial, metas de desempenho foram estabelecidas para um horizonte de 15 anos [...] De maneira geral, pode-se dizer que a definição de metas para o desempenho de estudantes brasileiros foi um passo importante para a conquista da qualidade na educação. (BRASIL, 2014)

Conforme previamente apresentado, o IDEB é um índice de grande relevância para este trabalho, dado seu protagonismo dentro do PDE, não só como principal indicador de qualidade dentro do Plano, mas também como foco de seus objetivos. Dessa forma, as ações do PDE, e nelas o próprio Programa Mais Educação, devem impactar positivamente este índice.

Na prática, o IDEB avalia apenas dois componentes, a taxa de rendimento escolar³³ e a média de desempenho nas avaliações de escala nacional³⁴ (BRASIL, 2007f). Preocupa-se, portanto, com os indicadores padronizados de aprendizagem e com o fluxo escolar, juntando, tanto elementos presentes no IDH, quanto no PISA. Dessa forma, o IDEB mantém o enfoque no aprendizado das disciplinas de língua portuguesa e matemática, mas também dá visibilidade e atenção às questões do fluxo escolar, associadas à evasão e a repetência, e, conseqüentemente, às questões de pobreza e vulnerabilidade social.

O grande indicador que a gente teve – acho que foi uma grande construção da educação brasileira, um grande avanço –, foi o IDEB. Daí se começou a focar cada escola, o quanto melhorou e o quanto estagnou, ou até piorou na educação. Antes não tínhamos nenhum indicador, né? [...] Foi uma sacada bem legal, mas tínhamos que continuar juntos pesquisando e estudando para aperfeiçoar o modelo... Mas não, parou! O projeto que fizeram parou! O IDEB parou e a gente sabe que tem muito problemas, mas, para época, foi muito revolucionário. Na época o que as pessoas faziam? Ou elas olhavam a avaliação pela questão das notas da Prova Brasil ou olhavam pela evasão... A sacada de juntar as duas coisas... [...] as políticas públicas – e o Mais Educação não fugiu disso –, foram medidos pelo IDEB desde bem no começo e, aí, era fácil mensurar, porque olhávamos as escolas do Mais Educação... Temos estudo sobre isso. A gente mostrou que as escolas do Mais Educação avançaram no IDEB mais do que as outras. (Coord. Geral)

Quando começou [o PME] a gente recebeu muito pedido de adesão, eu me lembro de conversar com a secretária do Rio de Janeiro, que pouco depois da gente começar o Mais Educação, começou a fazer as Escolas do Amanhã com uma lógica um pouco próxima da educação integral... a gente discutia critérios de ingresso de escolas e ela argumentava e a gente ia abrindo exceções e eu me lembro que eu falava para a [Diretora de Currículo e Educação Integral]: “Tem que ter um caderninho das nossas exceções... porque a gente inclui tal escola em tal lugar, porque tal coisa.. porque cada uma das diferentes regiões do país, você fazia em recorte por IDEB, por IDH e por outras variáveis, como fragilidade da região [...]”. (DIGAI)

Essa dualidade do IDEB está presente na estrutura do Programa Mais Educação, onde há um enfoque nas escolas e alunos em situação de maior vulnerabilidade social e/ou com altos índices de evasão escolar, conforme é

³³ Calculada a partir dos índices de aprovação e evasão publicados pelo Censo Escolar (BRASIL, 2007f).

³⁴ Mais especificamente, nos exames nacionais padronizados aplicados pelo Inep: Prova Brasil (para IDEB de escolas e municípios) ou Saeb (para IDEB de estados e o nacional) (BRASIL, 2007f).

possível constatar na Portaria Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007a), no Decreto nº 7.083/2010 (BRASIL 2010a) e, até mesmo, no Manual Passo a Passo (BRASIL, 2011a), entre outros documentos.

Considerando-se o objetivo de garantir o direito de aprender, incidindo-se na diminuição das desigualdades educacionais por meio da ampliação da jornada escolar na perspectiva de educação integral, recomenda-se adotar como critérios para definição dos estudantes do Programa Mais Educação, no caso de a escola optar por não atender a totalidade de seus estudantes:

- estudantes que estão em situação de risco e vulnerabilidade social;
- estudantes que congregam, lideram, incentivam e influenciam positivamente seus colegas;
- estudantes em defasagem ano escolar/idade;
- estudantes dos anos finais da 1ª fase do ensino fundamental (4ª série / 5º ano) e da 2ª fase do ensino fundamental (8ª série/ 9º ano), entre os quais há maior saída extemporânea; **[séries avaliadas pelo Saeb e com impacto direto no IDEB]**
- estudantes de séries/anos nos quais são detectados índices de saída extemporânea e/ou repetência;
- estudantes que demonstram interesse em estar na escola por mais tempo; (BRASIL, 2011a, p.14-5, Grifos nossos)

É possível constatar também uma ênfase do Programa Mais Educação nas questões de aprendizagem mensurável, vide o enfoque nos alunos em turmas a serem avaliadas pelo Saeb (conforme recorte do Manual Passo a Passo supracitado) e a obrigatoriedade do macrocampo de Acompanhamento Pedagógico, que tinha por objeto atividades de reforço educacional (BRASIL, 2011a).

A principal disputa eu já mencionei, que era essa visão de que o Mais Educação devia ser um programa de reforço escolar, de atividades complementares sobretudo para reforçar aquilo que a escola fazia. E eu me lembro de fazer esse debate seriamente com o [ministro], dizendo “Bom, se fosse bom não precisava reforçar”. Tanto que o primeiro macro campo, do qual ele não abria mão e acaba se estabelecendo assim é o acompanhamento pedagógico, que se queria reforço escolar e eu dizia essas palavras não são inocentes, as palavras vem carregadas de sentidos e significados históricos. E a ideia era

mesmo que a gente fizesse... no centro dessa disputa, a ideia que estava posta era que fosse a ampliação do tempo para uma modificação estrutural na escola em embate com aqueles que achavam que o mais tempo tinha que ser pra melhorar os indicadores de português e matemática, isso era claro no Ministério. (DICEI)

O excerto apresenta que, na visão da entrevistada, constituiu-se na maior disputa em torno do Mais Educação: se a ampliação da jornada para o tempo integral deveria contemplar basicamente atividades de reforço escolar de modo a preparar os alunos para o enfrentamento dos indicadores de português e matemática ou se este tempo deveria vir ao encontro de uma mudança de cunho mais estrutural da escola?

Nesse sentido, convém evidenciar que ao se comparar a Portaria Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007a) e o Decreto nº 7083/2010 (BRASIL 2010a), logo em seus artigos 1º, veremos que a Portaria institui como objetivo do PME a “formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de ações, de projetos e de programas”, e o Decreto, três anos depois, determina que:

O Programa Mais Educação 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 2010a)

A finalidade estabelecida pelo Decreto nº 7083/2010 dá um outro tom ao Programa Mais Educação e, pela forma em que se escreve, parece ter a intenção de reorientar a trajetória do programa, focando mais na ampliação da jornada para o tempo integral, no possível detrimento de uma proposta voltada para a educação integral.

Como a DICEI aponta, essa dualidade de intenções dentro do Programa Mais Educação não era ingênua, marcando um espaço de muita disputa, sobretudo quando esses indicadores de qualidade mensurável (IDH, PISA, Saeb, IDEB, por exemplo) não são instrumentalizados para avaliar as atividades não propedêuticas do Programa. Talvez o episódio mais icônico desse embate tenha sido a divulgação do Relatório de Avaliação Econômica e Estudos Qualitativos

(FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2015), publicado pelo Itaú Social com a parceria do Banco Mundial, que aponta para impactos negativos do PME tanto nos indicadores de aprendizagem quanto de evasão escolar de seus alunos.

Para o conjunto de escolas investigado, concluímos que a participação no Mais Educação, na média, não causou impactos nas taxas de abandono escolar ou nas notas de Português e gerou impactos médios negativos nas notas de Matemática. Os impactos negativos sobre o desempenho acadêmico do aluno são mais fortes no curtíssimo prazo, sugerindo que os efeitos negativos sobre a aprendizagem podem ser reduzidos à medida que o programa se consolida e aprimora sua implementação. Também concluímos, principalmente no que se refere ao 5º ano, que as escolas que gastam mais recursos financeiros por aluno tendem a reduzir as taxas de abandono, e que as que optam por atividades de Português e/ou Esporte tendem a ter maiores impactos negativos nos resultados das provas. (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2015)

Na fala do Coordenador Geral:

Foi o seguinte, a gente já não tinha dinheiro para nada, o Banco Mundial queria pesquisar o Mais Educação, eu abri as portas para eles olharem e eles assim... A princípio, eles se mostraram muito legais. Interessante que eles queriam inclusive o modelo do Mais Educação, educação integral do Brasil, para outros locais. [...] Aí eles fizeram aquela pesquisa [...] E foi aí que eles cravaram o pé sobre o Mais Educação. Aquela pesquisa do Itaú... Aquela pesquisa que ficou famosa pelo Itaú [...] E aí o que é que eles bateram bem forte? O argumento central é que não dava resultado para a aprendizagem do aluno. Inclusive induziu o ministro [à época já era o Mercadante e não mais o Haddad] a dizer que “capoeira, esse negócio, era bobagem” e ao invés de ficar jogando capoeira e fazendo brincadeira na escola, os meninos têm que aprender a matemática e o português, que é o que realmente interessa para a educação brasileira.

Em realidade, para os entrevistados, o enfraquecimento do PME fazia parte, de forma implícita, da agenda política do mandato do ministro Mercadante. Para eles, inclusive, o Relatório do Itaú Social não expressa a realidade do PME, uma vez que as escolas que aderiram ao programa, nas análises do MEC, teriam tido um desempenho superior as demais no IDEB.

O Mais Educação sofreu muito, principalmente nas novas gestões que chegaram depois. Eu lembro desse último secretário, [...] que não dizia que o programa ia acabar, mas fazia tudo contra. Foi o Mercadante. [...] Aí, eles distorceram a pesquisa, porque a estatística também pega e faz o que

quiser... Tu massacra os números até eles dizerem o que tu quiser. [...] E temos estudo sobre isso e a gente mostrou que as escolas do Mais Educação avançaram no IDEB mais do que as outras. (Coord. Geral)

E o programa a meu ver, tomou um tiro terrível quando o Mercadante cedeu a uma notícia de jornal. Aquilo para mim foi lamentável, uma notícia de jornal com um estudo muito pouco consistente do Banco Mundial e do Itaú Social, se eu não estou enganado, a respeito do Mais Educação, dizendo que não há ganho de aprendizagem e o Mercadantes disse que ia transformar tudo em português e matemática para a Prova Brasil. Então, para mim, ali foi o nosso próprio governo quem deu o primeiro movimento no sentido da extinção daquilo que significava o Mais Educação como projeto educacional. (DIGAI)

Nós fizemos um estudo comparando o IDEB 2007, 2009 e 2011 e há um mapa sim, das escolas que implementaram o Mais Educação e elas avançam mais do que as outras na proficiência do português e da matemática, não por trabalhar com foco no português e na matemática. [...] A entrada do Ministro Mercadante, em 2012, ela é terrível pro Programa Mais Educação, ele vai trazer uma outra visão e começa a fechar as portas, inclusive a equipe começa a ser dizimada, mas a gente tem um período extraordinário de 2007 ao início de 2013... (DICEI)

A disputa pela implementação e fortalecimento do Programa Mais Educação no contexto do PDE, se enfraquece com a saída do ministro Fernando Haddad em 2012, que era um entusiasta da educação integral e peça chave a frente do Programa. Para o Coordenador Geral, conforme será possível constatar a seguir, com a saída do ministro, ganham força os interesses de outros agentes e outras concepções de qualidade de ensino, sobretudo as do Todos Pela Educação, que lutava para dar espaço e visibilidade à políticas públicas de alfabetização.

Eu lembro, até na troca de secretário, que a gente teve extrema dificuldade, foi quando saiu o André Lázaro [da Secadi] e veio o da Alfabetização na Idade Certa de São Paulo, que era do SESI [Cesar Callegari, para a SEB/MEC] [...] Ele [secretário da SEB] conversava muito com o pessoal lá do Todos Pela Educação... eles tinham certeza que alfabetização na idade certa ia mudar a educação brasileira. [...] Eu lembro até que o César falava para Jaqueline assim: “Jaqueline tu já colocou teu nome na educação brasileira [com o PME], agora deixa eu colocar o meu por aqui!”. Por isso que nunca foi casado [o PME com a alfabetização]... Por exemplo, como é que se faz um programa de alfabetização na idade certa [...] com a ideia de que os meninos fossem

alfabetizados até o terceiro ano, quando se tem um programa de educação integral, e não se faz as coisas junto, entendeu? Esse é um bom exemplo para fortalecer, aquilo que eu falei: que se cada gestor que chega quer colocar o seu rótulo no programa, então se começa a falar de outras coisas, colocar outras coisas que não são mais aquela prioridade entendeu? Então aí já começa a ter um decréscimo [...] Aí as ideias deles são aquelas mais genéricas, eu lembro muito das ideias do Todos que a alfabetização... E um pouco também, eu tive uma passagem no Instituto Ayrton Senna, eu trabalhei com o João Batista Oliveira, que é do Alfa e Beto... Então, o João Batista era o mentor de muitas ideias ali, que surgiram na educação. Ele tinha bastante influência, porque ele foi o consultor do Banco Mundial, um dos principais consultores do Banco Mundial, e a ideia de alfabetizar os meninos era uma ideia muito forte. (Coord. Geral)

Como os indicadores aqui abordados apontam, a alfabetização é um elemento central para os índices nacionais e internacionais de desenvolvimento social e de qualidade da educação. As três Conferências do Educação para Todos, organizadas pela Unesco, com apoio e participação do Unicef e do Banco Mundial, com mais de 160 países associados e com novo encontro previsto para 2030, também dão grande visibilidade e relevância internacional à temática da alfabetização (GADOTTI, 2000). Por sua vez, o próprio PMCTPE tem uma presença forte de diretrizes e metas voltadas para a alfabetização, muito mais do que a ampliação da jornada escolar ou de concepções de formação integral. Nesse sentido, é compreensível que concepções mais liberais de educação tentem cooptar o espaço e os recursos oriundos do sucesso do Programa Mais Educação para projetos de maior consonância com o empresariado nacional e o capital internacional.

Nesse contexto, a alfabetização é um indicador mensurável prioritário e de grande visibilidade no cenário político-educacional. Não é à toa que o Todos Pela Educação instituiu em sua meta 2:

2. Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos

Até 2010, 80% ou mais, e até 2022, 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura, escrita e matemática até os 8 anos ou até o final do 2º ano do Ensino Fundamental. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013)

Meta que inclusive posteriormente estaria presente no Plano Nacional de Educação de 2014-2024 (BRASIL, 2014, Meta 5). É nesse sentido que parece

haver um interesse do Todos Pela Educação pelo espaço e recursos do PME, que, em 2012, com a saída do Haddad e vinda do Mercadante, culmina no Pacto Nacional pela Educação na Idade Certa (PNAIC).

É ainda curioso que o Todos Pela Educação trás em suas concepções, e isso fica evidente na já referida meta voltada à alfabetização até os 8 anos, o conceito de alfabetização matemática (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013) agregada à ideia clássica de alfabetização voltada à leitura e a escrita. Elemento esse que evidencia a aproximação do Todos Pela Educação à perspectiva de qualidade educacional voltada à aprendizagem propedêutica mensurável. Daí a disputa com o PME por sua dimensão formativa voltada à educação integral e à padrões de qualidade voltados à ampliação dos direitos sociais e o combate à vulnerabilidade.

4.3 Influências Internacionais

Na seção anterior, que trata da influência de indicadores educacionais sobre o Programa Mais Educação, já podemos perceber a presença de organismos internacionais no que diz respeito às concepções por detrás das políticas públicas educacionais brasileiras. Nesta nova passagem, serão focados alguns outros elementos da agenda internacional para a Educação, que, em maior ou menor escala, influenciaram o surgimento do PME. Serão aqui abordados o movimento das Cidades Educadoras, o Fórum Mundial de Educação, a Organização dos Estados Ibero-Americanos para Educação, Ciência e Cultura (OEI), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o surgimento e fortalecimento de políticas públicas de ampliação da jornada escolar na América Latina.

O movimento das Cidades Educadoras teve início em 1990 com o I Congresso Internacional de Cidades Educadoras e a criação da Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), ambos sediados em Barcelona, na Espanha. O movimento conta com a participação de diversas cidades ao redor do globo e levanta em sua bandeira, como seu nome sugere, o conceito de cidade educadora.

A cidade dispõe de inúmeras possibilidades educadoras. A vivência na cidade se constitui num espaço cultural de aprendizagem permanente por si só, “espontaneamente”: “há um modo espontâneo, quase como se as Cidades gesticulassem ou andassem ou se movessem ou dissessem de si, falando quase como se as Cidades proclamassem feitos e fatos vividos nelas por mulheres e homens que por elas passaram, mas ficaram, um modo espontâneo, dizia eu, de as Cidades educarem”. Mas a cidade pode ser “intencionalmente” educadora. Uma cidade pode ser considerada como uma cidade que educa quando, além de suas funções tradicionais — econômica, social, política e de prestação de serviços — exerce uma nova função cujo objetivo é a formação para e pela cidadania. [...] Podemos falar em cidade que educa quando ela busca instaurar, com todas as suas energias, a cidadania plena, ativa; quando ela estabelece canais permanentes de participação, incentiva a organização das comunidades para que elas tomem em suas mãos, de forma organizada, o controle social da cidade. Essa não é uma tarefa “espontânea” das cidades. Precisamos de vontade política e de uma perspectiva histórica. (GADOTTI, 2006, p. 134-136)

Uma cidade educadora seria, portanto, um projeto não só educacional, mas cidadão, na medida em que busca articular a escola e a sociedade, formando redes e parcerias que possibilitariam uma nova perspectiva de Educação.

O grande desafio da escola numa cidade educativa é traduzir esses princípios em experiências práticas inovadoras, em projetos para a capacitação cidadã da população, para que ela possa tomar em suas mãos os destinos da sua cidade. Diante dos novos espaços de formação criados pela sociedade da informação, ela os integra e articula. Ela deixa de ser “lecionadora” para ser cada vez mais “gestora” da informação generalizada, construtora e reconstrutora de saberes e conhecimentos socialmente significativos. Portanto, seu papel é mais de articuladora da cultura, de dirigente e agregadora de pessoas, movimentos, organizações e instituições. (GADOTTI, 2006, p. 136-138)

Nesse esforço haveria um redimensionamento da educação escolar, que incorporaria os espaços e dinâmicas da cidade ao currículo e projeto pedagógico das escolas, expandindo seus sentidos e possibilidades. Tal perspectiva permite que a escola promova atividades formativas que, muitas vezes, seriam demasiado difíceis ou custosas de serem desenvolvidas de forma adequada dentro do espaço escolar.

Com congressos bienais realizados em diferentes cidades do mundo, foi em 1994, em Bologna, na Itália, no III Congresso Internacional de Cidades Educadoras, que o Movimento lançou a Carta das Cidades Educadoras³⁵ (AICE, 1994), breve documento que elencou os princípios essenciais das Cidades Educadoras. Logo no primeiro parágrafo de seu preâmbulo, a Carta afirma que:

Hoje mais do que nunca as cidades, grandes ou pequenas, dispõem de inúmeras possibilidades educadoras, mas podem ser igualmente sujeitas a forças e inércias deseducadoras. De uma maneira ou de outra, a cidade oferece importantes elementos para uma formação integral: é um sistema complexo e ao mesmo tempo um agente educativo permanente, plural e poliédrico, capaz de contrariar os factores deseducativos. (AICE, 1994)

A carta aponta a cidade como um elemento importante para que se atinja uma formação integral dos sujeitos, dado, sobretudo, sua pluralidade de

³⁵ Lançada a partir da revisão da Carta Inicial do movimento, produzida em 1990, a partir da I Conferência (AICE, 1994).

espaços, marcados por diferentes tipos de práticas/conhecimentos, e pela natureza cívica e cultural dessas atividades. Essa concepção de transformação dos espaços comunitários em espaços educativos se torna importantíssima para a forma na qual, posteriormente, viriam a se estruturar os programas de educação integral no cenário brasileiro (CABEZUDO, 2004; COELHO, 2009b; CAVALIERE, 2014), conforme será abordado na próxima seção.

No Brasil, esse movimento começou a ganhar força a partir do primeiro encontro do Fórum Mundial de Educação (FME), em 2001, com a posterior adesão de várias cidades brasileiras, ao longo dos anos (GADOTTI, 2006). É importante frisar a importância do FME para a consolidação do movimento de Cidades Educadoras no Brasil. Em 2001, ocorreu em Porto Alegre/RS o primeiro encontro do Fórum, fato que levou à adesão dessa cidade à Associação Internacional de Cidades Educadoras; em 2006, houve um encontro do Fórum em Nova Iguaçu/RJ, impactando, naquele mesmo ano, na criação do Programa Bairro-Escola; ainda em 2006 surgiu em Belo Horizonte, que à época já era membro da AICE, a iniciativa do Programa Escola Integrada, que, assim como o Bairro-Escola, continha forte influência das Cidades Educadoras, como veremos mais adiante; em 2008, ocorre o X Congresso Internacional de Cidades Educadoras, em São Paulo, que influenciou a cidade-membro à implementar experiências do Bairro-Escola em seu território (NUEVAMAERICA, 2008).

O FME é um coletivo internacional formado por organizações e atores da sociedade civil. Com origem na América Latina, atualmente o Fórum é composto por mais de 100 países.

Em encontros regionais e mundiais, um conjunto de atores sociais vinculados ao campo da educação assumiu, a partir daquele objetivo central e de temáticas específicas, a confrontação com as políticas educacionais do neoliberalismo, delineando alternativas democráticas para a constituição de uma educação pública de qualidade para todos. Entendido como um processo de mobilização e articulação política de caráter pluralista e autogestionário, o FME busca construir uma plataforma mundial de lutas pelo direito à educação. (STUBRIN, 2006)

Nesse sentido, há uma constante busca por parte do FME por concepções mais democráticas de educação, que venham na contramão dos projetos educacionais de cunho neoliberal, sobretudo às perspectivas educacionais

disseminadas pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, especialmente ao longo dos anos 1990 (GADOTTI, 2006). Daí, a aproximação do FME à perspectiva das Cidades Educadoras, entendendo o movimento como um espaço anti-hegemônico de disputas por políticas educacionais de cunho progressista e democrático.

Vale menção que, em seu primeiro encontro, em 2001, o Fórum Mundial de Educação se debruçou sobre dois temas: educação integral e intersetorialidade (NUEVAMAERICA, 2008). De forma que já articulava conceitos que, alguns anos depois, seriam pilares fundantes para o Programa Mais Educação. É interessante apontar que todos os encontros no Brasil do Fórum Mundial de Educação, analisados por este trabalho³⁶, aconteceram em cidades governadas pelo PT, apontando para uma articulação forte entre o Partido e o Fórum, o que não seria inesperado, dado a presença forte de movimentos sindicalistas no interior do FME (STUBRIN, 2006).

Se a interrelação entre o Fórum Mundial de Educação e o movimento das Cidades Educadoras é pautada pela prerrogativa de combater as perspectivas neoliberais de privatização e mercantilização da educação pública, apontando para o fortalecimento da educação como um direito social, é curioso que o conceito de Cidades Educadoras tenha ganhado visibilidade internacional a partir da UNESCO que, apesar de suas diferenças com o BM e o FMI, ainda é um organismo internacional de cunho liberal (HIDALGO, 2005; TORRES, 1996). Se, por um lado, é possível identificar um viés emancipador e democrático na concepção das Cidades Educadoras (GADOTTI, 2006), há uma preocupação com o fortalecimento das influências do terceiro setor sobre a educação a partir da transferência de encargos do Estado para organizações sociais (HIDALGO, 2005).

Há uma concepção neoliberal da cidade que a considera apenas como um mercado. Nesse caso, a pedagogia neoliberal objetiva formar consumidores para o mercado. Há uma concepção emancipadora da cidade que já vem sendo defendida desde os anos 1970. Foi Edgar Faure, em seu

³⁶ No Brasil foram sediados 4 Fóruns Mundiais de Educação - Porto Alegre 2001, Porto Alegre 2003, Porto Alegre 2004 e Belém, 2009 – e 11 Fóruns Regionais. Foram analisados neste trabalho os fóruns de Porto Alegre 2001, Porto Alegre 2003, São Paulo 2004 (Regional), Porto Alegre 2004, Nova Iguaçu 2006 (Regional), Nova Iguaçu 2008 (Regional).

Relatório preparado para a Unesco, no Ano Internacional da Educação (1970), e publicado em 1972 com o título “Apprendre a Être”³⁷, que utiliza pela primeira vez a expressão “cidade educativa”, referindo-se a um processo de “compenetração íntima” entre educação e “vida cívica”. (GADOTTI, 2006, p. 136)

Em realidade, a Unesco já vinha, desde a década de 1960, trabalhando com os conceitos de “educação permanente” e “rede social” que, em grande medida, fundamentam o conceito de “formação completa” e “cidade educativa” apresentada por Faure (HIDALGO, 2005).

El tercer postulado es que el desarrollo tiene por objeto el despliegue completo del hombre en toda su riqueza y en la complejidad de sus expresiones y de sus compromisos: individuo, miembro de una familia y de una colectividad, ciudadano y productor, inventor de técnicas y creador de sueños. Nuestro último postulado es que la educación, para formar a este hombre completo cuyo advenimiento se hace más necesario a medida que restricciones cada día más duras fragmentan y atomizan en forma creciente al individuo, sólo puede ser global y permanente. Ya no se trata de adquirir, aisladamente, conocimientos definitivos, sino de prepararse para elaborar, a todo lo largo de la vida, un saber en constante evolución y de «aprender a ser». (UNESCO, 1973, p.16-17)

Se, por um lado, há no conceito de Cidades Educativas³⁸ o entendimento de uma educação mais completa, voltada para as múltiplas dimensões do sujeito, há também uma perspectiva no Relatório Aprender a Ser (UNESCO, 1973) de subordinação dessa formação escolar ao desenvolvimento econômico (HIDALGO, 2005; RODRIGUES 2009). Daí, talvez, possa haver uma contradição, ou ao menos uma ambiguidade, no pensamento de Faure, que vem de uma vertente socialista de pensamento, que facilite a articulação de sua obra pela Unesco.

De qualquer forma, é inegável a centralidade da Unesco na disseminação e fortalecimento do movimento das Cidades Educadoras, dando-lhe sustento e visibilidade internacional, ainda que na contramão do discurso neoliberal proposto por organismos como o Banco Mundial, que, à época do surgimento do

³⁷ “Aprender a Ser”

³⁸ Aqui se refere ao conceito de Faure, nos anos 1970, e não ao conceito de Cidades Educadoras que se firma anos mais tarde em 1990.

movimento das Cidades Educadoras, sustentava um discurso contrário à qualquer tipo de reforma educacional (HIDALGO, 2005).

Quando analisadas as entrevistas, observa-se que, em sua maioria (3 das 4), não reconhecem a influência de organismos ou experiências internacionais na constituição do Programa Mais Educação.

Não acho que sejam influências internacionais [...] as vezes, em bancas, as pessoas têm dito que são demandas dos organismos internacionais pra capturar o tempo dos estudantes. E, nós construímos um tempo educativo que era um tempo de muitas expressões, de muitas possibilidades. O que os organismos internacionais, que trabalham na lógica de aprofundar a exploração do Brasil, têm feito é aprofundar a lógica das avaliações, das exigências de português e matemática. Exemplo claro está na própria reforma do ensino médio, do descalabro, desse mínimo minimorum, que é essa Base Nacional, que sai agora, do ensino médio. (DIGAI)

O que que acontece com esse caráter de experiências internacionais? Sabe, Alexandre, a nossa experiência é muito jabuticaba. É uma questão meio que nossa, meio que pensada para o Brasil, numa interlocução pensada para o Brasil. O Ministério da Educação que eu conheço, que eu participei, tem uma relação mais interna do que externa. Nunca se volta para fora e tem uma relação com outros países. Não é feita a partir de um processo de educação comparada, é feito mais um processo de... quem que é a Bola da vez. (DICEI)

Entretanto o Coordenador Geral, talvez por sua visão mais administrativa e/ou por ter trabalhado mais tempo junto ao Programa Mais Educação, aponta para a presença e influência direta ou indireta de algumas instituições internacionais, tendo, inclusive, participado diretamente do Fórum Mundial de Educação, em 2006, ocorrido em Nova Iguaçu. Dessas entidades internacionais, há menção à Unesco, à Organização Internacional do Trabalho (OIT) e à Organização de Estados Ibero-Americanos (OEI).

De acordo com o Coordenador Geral, tanto a Unesco quanto a OIT são instituições importantes dado suas influências à dois distintos programas que, na fala do entrevistado, foram importantes na posterior constituição do Programa Mais Educação: o Escola que Protege, que foi acompanhado de perto pela OIT,

dado seu potencial para o combate ao trabalho infantil³⁹; e o Escola Aberta, que foi lançado a partir da experiência Escola de Portas Abertas, realizada pela Unesco, em Recife. Ambos os programas, assim como os já mencionados Bairro-Escola e Escola Integrada, surgem na fala dos entrevistados como experiências muito influentes ao Programa Mais Educação e, por isso, serão devidamente abordados na próxima seção.

Para além dessas experiências, há uma outra questão trazida pelo Coordenador Geral, referente à métodos de se agilizar a execução do dinheiro público, que aponta para a aproximação do MEC à organismos internacionais:

[...] a primeira solução que nós pensamos era repassar o dinheiro do Mais Educação para a Unesco e a Unesco pegar e distribuir: fazer a contratação de monitores, fazer o dinheiro ficar mais flexível, senão teria que entrar na 8666⁴⁰, licitação, etc. É um negócio doido. E a Primeira ideia foi essa, só que [chefia imediatamente superior] batia o pé que não, que o dinheiro público não podia ir, porque tem os *overheads*⁴¹. Eles não ficam lá trabalhando 100% de graça, tem uma parte deles para gerenciar esse recurso. [...] Mas mesmo assim, parte do recurso foi para Unesco, que foi recurso para Prodoc⁴², para contratar pessoas que trabalharam com essa tecnologia, que o MEC não dominava tão bem nas primeiras versões do Mais Educação. Foi um Prodoc com a Unesco, então a gente contratava consultores e a Unesco dava pitacos sim. [...] Então colocava recurso, mas muitas coisas a [chefia imediatamente superior] batia de frente e começou a substituir a Unesco pelas universidades, porque as Universidades têm o perfil muito mais de formação, até de crítica mesmo, né? A especialidade da Unesco não é essa, ela era, e assim também falando um pouco dos bastidores, era uma barriga de aluguel, ela fazia um pouco do que a gente dizia... Porque a gente precisava contratar consultores, a gente abriu os editais... “Oh, precisamos de pessoas que entendam de educação integral e cultura para trabalhar, fomentar esse macrocampo, essas atividades”. [...] mas tinha

³⁹ O Programa Escola que Protege contou com apoio da OIT Brasil, principalmente, no que diz respeito à disponibilização de dados georeferenciados e mapas estatísticos de indicadores referentes à tabalho infantil e violência contra crianças e adolescentes. Esses dados, levantadas a partir de programas e ações da OIT no Brasil, foram importantes ao Escola que Protege, por exemplo, para a definição dos municípios que receberiam atenção prioritária do Programa (BRASIL, 2008b).

⁴⁰ Lei Federal n° 8.666/1993, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

⁴¹ O termo *overhead* se refere à gastos que não estão relacionados a atividade primária de um trabalho (funcionários, material, serviços). Há dois tipos de *overhead*: *Field overhead* - corresponde à nossa Administração Local, ou seja, o custo de pessoal de supervisão, gerência e administração da obra, e as despesas gerais (luz, água, material de escritório, etc.); *Home office overhead* - este, sim, é o equivalente à nossa Administração Central, ou seja, o rateio do custo da matriz entre as diversas obras (MATTOS, 2014).

⁴² Programa de Apoio a Projetos Institucionais com a Participação de Recém-doutores.

muitas pontas, porque a Unesco ainda queria mandar no programa e isso tem dedo [nome da chefia imediatamente superior], porque ela não deixava. Devido a esses embates, a gente foi se afastando. Tanto é que depois fizemos um outro Prodoc, só que a gente fez com a OEI, Organização dos Estados Ibero-Americanos, [...] eles foram só mais para a barriga de aluguel, não davam pitaco. Quem escreveu esse TOR⁴³ foi [nome da chefia imediatamente superior], que ajudou a escrever com o consultor deles lá, com uma pessoa da equipe deles. (Coord. Geral)

Essa aproximação entre o Programa Mais Educação e a Unesco, como diz o entrevistado, não é livre de interferências por parte da Unesco que, como organismo internacional independente, tem sua própria leitura de mundo e projetos educacionais. No caso da OEI, embora o entrevistado coloque que não havia, por parte da Organização, participação nas decisões frente ao Programa Mais Educação, é importante entender de onde esta organização vem e como ela se coloca no cenário internacional.

A OEI é uma organização internacional de cooperação entre países ibero-americanos nos campos das ciências, tecnologia e, sobretudo, da educação. A organização conta com a participação de 22 Estados membros, dentre eles, o Brasil. Com encontros anuais entre os ministros dos países membros, a OEI constitui-se em um espaço importante de disputa pelas concepções e pela agenda política educacional da América Latina. Portanto, não é de se estranhar a proximidade do MEC com a OEI, sabendo que o próprio ministério compõe as assembleias gerais do organismo. É importante mencionar que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), um dos braços da Unesco, possui uma relação próxima com a OEI, dada sua influência e a proximidade entre suas áreas de atuação.

Nesse contexto, vale destacar que a OEI tem como um de seus princípios fundantes, desde 1985⁴⁴, a ideia de desenvolvimento integral, em uma concepção muito próxima à ideia de proteção integral apresentada pelo ECA, entretanto, com um enfoque nas dimensões educacionais do desenvolvimento

⁴³ O Termo de Referência (TOR), é um conjunto de informações e prescrições estabelecidas preliminarmente pelo Órgão Executor - contratante - com vistas a definir e caracterizar as diretrizes, o programa e a metodologia relativa a um determinado trabalho ou serviço a ser contratado .

⁴⁴ Primeiramente estabelecido como Escritório de Educação Ibero-Americanos em 1949, o organismo passa a se chamar Organização de Estados Ibero-Americanos após o V Congresso Ibero-americano de Educação acontecido em Lima, Peru, em 1983 (OEI, 2010)

integral, dada a natureza da Organização (OEI, 2010). Se observado o plano de metas da OEI intitulado 2021 Metas Educativas (OEI, 2010), há em diferentes passagens a defesa de uma educação integral em tempo integral, mesmo que essa não seja o elemento de maior destaque no documento. Há, portanto, um interesse desse organismo no desenvolvimento de políticas públicas educacionais de educação integral em tempo integral, não obstante sua aproximação do Programa Mais Educação. Mas, mais do que isso, dado o dimensionamento do OEI, é possível, a partir de seu plano de metas, afirmar que esse interesse está presente na agenda internacional da América Latina (PITOMBO, 2011).

Não é por mero acaso que quando se analisa os países latino-americanos que tiveram reformas ou experiências de educação integral e(m) tempo integral mais expressivas, desde 1990 – Argentina, Brasil, Cuba, Chile, El Salvador, México, Uruguai e Venezuela (FANFANI, 2010; SILVA 2017) –, é possível observar que todos são membros da OEI. É preciso, entretanto, destacar que, embora tenha havido na América Latina um movimento constante, desde 1990 até a presente data, de surgimento e fortalecimento de reformas e políticas de educação integral e(m) tempo integral, essas experiências aconteceram de forma diferenciada de país para país, com diferentes dimensionamentos, perspectivas e impactos (FANFANI, 2010; SILVA 2017).

Parece haver, em realidade, um ponto em comum entre as experiências de educação integral e(m) tempo integral na América Latina, que aparece constantemente nos casos brevemente analisados por Fanfani (2010), embora em diferentes graus de protagonismo: a questão da vulnerabilidade social e o combate às desigualdades sociais. Não obstante que parte significativa dessas experiências tenha um enfoque em alunos de origem pobre e/ou em regiões de maior vulnerabilidade social⁴⁵. Outro elemento recorrente nessas experiências foi a busca por uma educação de maior qualidade, reforçando ainda mais o peso

⁴⁵ Tanto o Coordenador Geral quanto a pesquisa de Fanfani (2010), apontam para resultados promissores na ampliação da jornada escolar, no que diz respeito à redução dos índices de trabalho infantil, pelo menos no Brasil e no Chile.

e a influência dos paradigmas estipulados pela já mencionada Conferência Mundial de Educação Para Todos, de 1990 (FANFANI, 2010; SILVA 2017).

4.4 Experiências Nacionais

Conforme apontado em algumas passagens deste trabalho, os entrevistados revelam diferentes programas e experiências nacionais que tiveram influência na constituição do Programa Mais Educação. Nesta seção essas experiências serão abordadas e discutidas.

Primeiramente, é preciso discutir uma tendência que, para os entrevistados, ganhou força na administração do governo do PT, desde 2003, que é a tentativa de uma articulação mais sistêmica entre às políticas federais, no intuito de torná-las menos competitivas entre si, por recursos e protagonismo, e mais sinérgicas (HADDAD, 2008). Talvez o exemplo mais icônico dessa época seja o já mencionado Programa Bolsa Família (CRAVEIRO e XIMENES, 2013). Essa articulação fortaleceu e estimulou a criação de programas interministeriais que incorporassem diferentes políticas públicas, como o PME.

[...] você não podia olhar para educação como um conjunto de segmentos que disputavam entre si o mesmo orçamento. Você tinha que olhar a educação como um sistema articulado [...] esse conceito foi amadurecendo, a educação tinha que se ver como um conjunto em que diferentes níveis e dimensões se articulavam. Esse conjunto devia confrontar as outras demandas orçamentárias para se fortalecer como um conjunto, e não ficar em si disputando recursos e prioridades. [...]trabalhar no sentido de buscar fazer convergir, no mesmo programa, o conjunto de iniciativas dos demais ministérios que focavam na população de crianças e adolescentes e que faziam as coisas por sua própria conta. Como eu era secretário de executivo adjunto, a tarefa de articular isso me coube, então eu investi longas e longas horas de reunião com o MDS, com o Ministério do Esporte e o Ministério da Cultura, Ministério do Exército, Ministério de Ciência e Tecnologia [...] o caminho foi convergindo para o Programa Mais Educação, que ainda era uma ideia. [...]então a gente não se conformava que, por exemplo, o MDS, tivesse uma política de combate ao trabalho infantil, voltado para a educação e que não conversasse com a educação; a gente não se conformava que o Ministério do Esporte tivesse políticas para o esporte e não conversasse com a educação. A gente sofria uma pressão muito boa e legítima do Ministério da Cultura para tentar levar o tema da cultura para dentro das escolas, como é que a gente poderia interagir com isso? Então a preocupação era como conseguiríamos somar esforços para que as políticas existentes tivessem uma sinergia mais efetiva. Eu lembro que eu inventei um mantra, que eu ficava repetindo, que era: “Qualquer política voltada à criança e ao adolescente tem que falar com a escola, porque lugar de criança e adolescente é na escola”. [...] Seja o Programa

Segundo Tempo ou mesmo acabar com o trabalho infantil, que várias políticas conversassem com a escola. [...] Tínhamos um problema gravíssimo para superar que era o custo, particularmente o custo da alimentação, que era um dos mais elevados para poder fazer funcionar a escola. O MDS tinha um programa de alimentação que tentamos puxar para atender as escolas e não conseguimos. O MDS era muito resistente, era um Ministério muito forte no governo Lula, era o Ministério que carregava o Bolsa Família e ele tinha, a meu ver, indevidamente, uma ambição de protagonismo que não tornava as coisas fáceis não. (DIGAI)

[...] essa perspectiva da ampliação dos tempos, de reinvenção dos tempos escolares, saindo da lógica dos 45, 50 minutos, a ampliação dos espaços, redesenho dos espaços e a perspectiva da ampliação de oportunidades educativas com um desenho muito intersetorial. A Educação Integral na perspectiva do Mais Educação nos traz uma agenda de repensar a própria ação do poder público, quer dizer, como é que o ente público nas diferentes áreas que atua, se organiza por aí. [...] em determinado momento o Ministro Haddad disse “todo Programa Dinheiro Direto na Escola, devia enfim acabar desembocando no Mais Educação”, quer dizer, tudo aquilo que a escola vai organizando para além daquilo que é o convencionado e que vai colocando a escola num outro patamar, deve ser [feito] pelo Mais Educação. Então esse era o contexto de disputas que, na verdade são as disputas da sociedade em torno de projetos de educação. (DICEI)

Na fala dos entrevistados, essa perspectiva sistêmica, esteve presente como elemento norteador não só no PDE, mas no próprio PME, que, inclusive, se aproxima em diversos quesitos do Programa Bolsa Família. Em grande medida, essa aproximação se dá em virtude do elemento de combate à pobreza e à vulnerabilidade social, presente em ambos os programas do governo federal, mas também há uma aproximação estrutural, dado o alinhamento de suas concepções políticas.

Tivemos muita afinidade de abordagem e quando ele [Ricardo Henriques] assumiu e foi para o governo Lula, o primeiro ano do governo Lula, e ajudou a criar o Bolsa Família... foi uma das pessoas que montou a estrutura do Bolsa Família. E ao final do primeiro ano do governo Lula, houve a mudança de reorganização dos ministérios, criados os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e nesse caso ele não permaneceu no Ministério, [...] ele foi convidado pelo Tarso Genro e pelo Fernando Haddad (o Tarso Genro era o Ministro) para construir uma secretaria no Ministério de Educação, voltada para lidar com o eixo público porque experimentavam grandes desigualdades no acesso à educação. [...] a educação tinha uma estrutura muito fragmentada, quando o Tarso assumiu, e ele assumiu com

uma compreensão política muito interessante que ele formalizou num artigo junto com o Haddad, chamado “A visão sistêmica da educação”, formulando que você não podia olhar para educação como um conjunto de segmentos que disputavam entre si o mesmo orçamento. Você tinha que olhar a educação como um sistema articulado da creche à pós-graduação - que depois vai ser o lema da campanha da Dilma, em 2010, porque esse conceito foi amadurecendo [...]. (DIGAI)

Qual foi a estratégia que a gente usou naquele período para fazer [educação integral]? As Ações Complementares. De onde que vem a ideia de ações complementares? A educação integral nessa fase do Ministério da Educação começou muito por conta do Bolsa Família. Na verdade, antes era o Bolsa Escola né? Ele começou a se tornar Bolsa Família. O Bolsa Escola, era mais ligada à escola e o bolsa família ampliou. [...] o Bolsa Família, ele pegou a infraestrutura e pegou as escolas, e a gente criou um termo junto com... Na verdade, foi o MDS que criou esse termo... e nós utilizamos junto com eles esse termo que é a “Maioria Bolsa Família”: quando 50% dos Estudantes mais um estivesse no programa Bolsa Família, essa escola tinha uma prioridade [para as políticas públicas da União], pois ela era considerada Maioria Bolsa Família. (Coord. Geral)

As ligações entre os programas Bolsa Família e Mais Educação vão ainda mais além. O coordenador geral evidencia que antes do Programa Mais Educação – mais especificamente no Programa Bolsa Escola de 2001, que, em 2004, foi oficialmente incorporado pelo programa Bolsa Família –, o MEC já buscava desenvolver alguns dos elementos que, posteriormente, seriam trabalhados no PME. O Bolsa Escola era um programa do governo federal de repasse de verba para municípios com a contrapartida por parte desses de realização de ações socioeducativas em horários complementares às aulas escolares (BRASIL, 2001b). Após ser incorporado pelo Bolsa Família, o Bolsa Escola e suas ações socioeducativas a serem realizadas pelos municípios associados, deram origem ao Programa de Ações Educativas Complementares, criado pela Resolução 11/2005 do FNDE, a qual expandia o alcance do estipulado pelo Bolsa Escola também aos Estados, mantendo, em grande medida, a estrutura já previamente estabelecida pelo Bolsa Escola (BRASIL, 2005).

O quê o Bolsa Escola, na época, e depois o Bolsa Família diziam: que todo município tinha que dar uma contrapartida para os alunos fazerem ações complementares. Não estávamos pensando em educação integral, a gente pensava que o caminho intermediário fosse as ações complementares

e aí a gente não sabia muito como sair disso. [...] na maioria [dos casos], quais eram as ações complementares? As escolas pegavam o que já tinham feito e registravam nos relatórios. Algumas das coisas que faziam no cotidiano, por exemplo, “Ah, fizemos um passeio no museu, fizemos uma ação complementar”, era contrapartida né, que tinha para estar no programa. E a gente fazia um pouco de conta que aquilo era certo, embora a gente achava que tinha que ir muito além disso. [...] [Então] O que fizemos? Pegamos algum recurso e separamos; na época, acho que começamos com um orçamento de uns 4 milhões, mais ou menos, e depois chegou, acho, que a 10 milhões... Patrocinávamos algumas ações, para o município fazer as ações complementares no intuito de começar a dar passos para educação integral. [...] Aí, eles mandavam projeto, tínhamos uma equipe, de não sei quantas pessoas, que analisava os projetos e a gente ia patrocinando. Como era dinheiro do governo federal, todo prefeito quer receber, né? [...] Como são recursos voluntários, tinha toda aquela questão de lobby, do prefeito ligar para o secretário “o meu projeto tá aí na mesa”, tinha toda aquela questão assim... Apesar da gente criar critérios, sempre tinha uma pressão em cima desse projeto. [...] Então, a regra era que [a ação complementar] tinha que ocorrer, no mínimo, duas vezes na semana e ampliar em, no mínimo, 5 horas a jornada semanal, além do que eles já faziam. Isso a gente colocou na resolução e publicou, era o que era obrigatório para poder acessar [os recursos vinculados ao projeto]. Aí, ficávamos lá com uma pilha de projetos: “Então põe esse aqui para mim”. Imagina se política pública vai funcionar desse jeito, mas era mais ou menos isso, até a gente chegar no Dinheiro Direto na Escola, que aliviou bastante, porque daí passamos a ter critérios mais claros [...] os projetos, a gente viu que não iam ser o caminho da educação integral, porque [...] todo mundo queria, a sala era uma romaria de prefeitos [...] aí vimos que não dava. Daí começamos a ir nos lugares, ver o que é que estava acontecendo, uns faziam mais ou menos [do acordado], outros que faziam meia boca, uns faziam uma coisa e escreviam outra. E tinha um problema básico, central, nisso aí, que a gente não ia conseguir chegar na educação integral, que era o seguinte: “acabou o dinheiro, acabou o projeto, e ninguém fazia mais nada”. [...] falando das Ações Complementares, o fato dela ter vindo lá do Bolsa Família, isso também fez com que, no começo, fôssemos muito ligados à assistência social, então a gente pensava muito na questão da assistência social e talvez não tanto na questão educacional. (Coord. Geral)

Porque no âmbito do Ministério da Educação, e aí específico nesse contexto de elaboração e criação [do Mais Educação], ele [o Programa] vai para um lugar que era uma coordenação de ações complementares, que já tinham um conjunto de ações que vão além do tempo da escola, isso era o que tava posto. [...] A ideia de ações complementares, de ampliar o tempo, aquela firmeza de propósitos que tinha o Brizola com

o Darcy... isso nunca teve no governo. Foi muita ação de convencimento das pessoas sobre a ampliação do tempo e sobre a natureza desse tempo ampliado. (DICEI)

Como pode ser visto nas falas dos entrevistados, as Ações Educativas Complementares já traziam em si, não só a pretensão de ser um caminho intermediário para a implementação de uma educação escolar integral, mas também alguns elementos estruturais que, mais tarde, seriam adaptados ou aperfeiçoados pelo Programa Mais Educação, como a ampliação da jornada escolar através de atividades de contraturno; a dimensão cultural, esportiva e de lazer dessas atividades; e seu enfoque nas escolas de baixa renda e maior vulnerabilidade social. Mas, talvez, o mais importante das Ações Educativas Complementares, no que diz respeito à fala do entrevistado, tenha sido que a experiência evidenciou alguns despreparos, necessidades e limitações que, posteriormente, foram melhor trabalhadas pelo PME. Sobretudo, a necessidade de se criar uma estrutura ao redor dos programas indutores de políticas do governo federal, na qual o financiamento dos projetos desenvolvidos pelos entes federados não só fosse mais fácil e sistemático, mas que também criasse condições para que esses projetos tivessem continuidade, por ocasião do encerramento do repasse de recursos pela União.

Ainda pensando em influências de caráter mais estrutural ao Programa Mais Educação, outros dois programas do governo federal surgiram nas falas dos entrevistados, os já mencionados Escola que Protege e Escola Aberta. O Escola que Protege estava voltado para a distribuição de verbas para instituições públicas de ensino superior com o intuito de estimular cursos de formação continuada para profissionais da área da educação, direcionados ao combate à violência infanto-juvenil no contexto escolar (BRASIL, 2008b). Sob essa perspectiva, determinou a criação de Comissões Gestoras Locais, que seriam uma primeira versão de uma estrutura de comitês territoriais que, mais tarde, no Escola Aberta e, posteriormente, no Mais Educação, ganhariam grande dimensionamento e destaque.

Então, daí teve um período, aí já estava em 2007, que as Ações Complementares deram uma parada. Só um parêntese aí: eu tinha sob minha batuta os dois milhões que a gente criou também nessa época o Escola que Protege, que era um programa de garantia de crianças e adolescentes. Ele começou bem pequenininho, mas que a gente trabalhava

junto com as Ações Complementares. [...] o MEC não fazia nada nesse sentido. [...] no começo montamos os centros de formação com psicólogos, com assistentes sociais. Depois vimos que não era isso, para tentar atender aos meninos [...], que tínhamos que trabalhar em grupo, e o “Escola que Protege” foi tomando o seguinte rumo: ele trabalhava articulando políticas públicas no território, que foi bem interessante também. Porque eu estou falando isso? Porque algumas coisas que tem lá no Mais Educação se originaram dessa fase. A gente colocou os comitês locais, que foram criados nessa fase, por que? Porque quando a gente começou a articular as políticas públicas nos territórios, os comitês locais eram os caras que faziam essa ligação. [...] o Escola que Protege teve um grande sucesso e “embrionou” algumas questões que, na educação integral, a gente conseguiu [desenvolver]. Ele formou os comitês, foi o primeiro que teve a sacada de formar comitês pela necessidade, porque pela Educação você não resolve todos os problemas. (Coord. Geral)

O Programa Escola Aberta (PEA)⁴⁶, por sua vez, tem uma influência muito mais direta ao Programa Mais Educação. A ideia principal do Programa Escola Aberta consistia em abrir as escolas à comunidade nos finais de semana, estabelecendo uma maior aproximação entre o espaço escolar e o espaço comunitário, assim como entre a comunidade escolar e a comunidade local. A partir do Programa, surgiram alguns elementos que também seriam implementados pelo Programa Mais Educação que, posteriormente, acabaria por incorporar os recursos e parte das características do Programa Escola Aberta (DINIZ JÚNIOR, 2017).

A gente vinha de uma experiência muito positiva que foi o Escola Aberta. Lá no início do governo, não me lembro, acho que foi 2004, a Unesco fez uma pesquisa e identificou que a violência contra o jovem e o adolescente crescia nos finais de semana em territórios onde não havia alternativas de lazer e começou a trabalhar com o conceito de espaços abertos. A ideia era de que os espaços públicos fossem usados nos finais de semana, o espaço público seria: a escola, hotéis, várias casas dessa natureza. E nós trabalhamos muito com o conceito do espaço aberto, apoiamos muito a escola aberta, criamos um grande programa de escola aberta. Já em 2004 ou 2005, eu criei diversas escolas abertas, acompanhei muitos trabalhos e a gente constatou que era um trabalho de muito impacto no local, de muita força local, que ele conseguia, primeiro ressignificar a escola, que era uma preocupação nossa. A escola ter um sentido

⁴⁶ Elaborado a partir da experiência da Escola de Portas Abertas, promovida pela Unesco de 2006 à 2010 no Recife, o PEA caracterizou-se como uma ampliação, por parte do MEC, desse projeto piloto a todas as regiões do país (BRASIL, 200-).

que transcendesse o sentido estritamente escolar, que a escola ganhasse um sentido também cultural, também de envolvimento da comunidade, que ela fosse apropriada pela comunidade. [...] A gente tinha esses sinais de que era possível ter uma política diferente com a articulação da escola-comunidade. Então, o Escola Aberta, a meu ver, foi um exercício tanto administrativo para nós, quanto intelectual e de formulação de política, que mostrou que havia um grande campo a crescer por aí, dessa articulação escola-comunidade. A escola aberta tinha o professor comunitário, de articulação comunitária, então alguns elementos do que viria mais tarde a ser o Mais Educação começaram a emergir dessa experiência concreta do Escola Aberta. [...] É nesse ponto que eu acho que o Escola Aberta nos ajudou, porque no que começamos a desenvolver o Mais Educação a gente percebeu que os grupos do Escola Aberta eram os grandes parceiros para a gente entender como é que funcionava localmente as coisas, como é que se articulavam, como é que você conquistava espaço. [...] E no Mais Educação a gente induziu a formação dos Comitês Territoriais, seguindo o exemplo do Escola Aberta, os Comitês Territoriais eles reuniam os executores. Eu me lembro que, em 2011 ou 2012, eu fui convidado para um Comitê Territorial aqui do estado do Rio de Janeiro, eu fui lá fazer uma palestra e foi muito legal porque eu cheguei lá e era a galera das secretarias, não eram os secretários, era a galera que se reunia, fazia uma caixinha de grana do bolso deles e faziam um encontro anual, alguém cedia um espaço... e aí chegava lá e eram umas 500 pessoas e não era uma atividade oficial, entendeu? Era um Comitê de articulação do Mais Educação. Então você tinha uma articulação institucional com o secretário e tal e uma articulação muito viva [organizada] pelas pessoas que executavam, muita ativa e muito interessante. (DIGAI)

Bom, aí, 2007 deu uma parada, vimos que não era aquilo, a gente entrou e mudou a gestão e ficou muito na lógica de achar que a educação integral ia ser por meio do Escola Aberta. Porque aí o Escola Aberta começou a bombar, porque o Escola Aberta trazia uma nova concepção de educação, de abrir a escola [...] porque até então havia uma ideia de que tínhamos que construir prédio para fazer educação integral, que não tinha como sair disso. [...] E aí o dinheiro, um pouco também do Ações Complementares, foi passando para o Escola Aberta, que repassávamos recursos, aí surgiu no Escola Aberta grande parte das coisas que depois foram usadas na gestão do Mais Educação. Eles tinham os monitores que recebiam a questão do voluntariado, veio do Escola Aberta. O Escola Aberta aprimorou e melhorou os conselhos, essa ideia lá da Escola que Protege, nos conselhos é que eram organizadas as políticas territoriais no local. [...] Eram 4 eixos no Escola Aberta, porque aí já ia um pouquinho também das ideias dos macrocampos do Programa Mais Educação. [...] Então os consultores iam, faziam discussões, debates, e isso também criou uma

experiência, que veio um pouco também do Escola Aberta, que é essa questão de tornar meio que um movimento, que ia além de só repasse de dinheiro. (Coord. Geral)

Nesse sentido, é clara a transição de alguns dos mecanismos do Programa Escola Aberta para o Programa Mais Educação, sobretudo no que diz respeito ao voluntariado, aos macrocampos e aos comitês territoriais de articulação de política. Os primeiros mais voltados para uma logística de financiamento dos Programas, estruturando a forma como esses recursos seriam melhor alocados de forma a contemplar seus princípios e objetivos. Já a questão dos Comitês Territoriais surgem como uma estratégia de articulação de setores, pessoas e ideias envolvidas nesses programas, a fim de se estabelecer uma comunidade viva envolta dessas experiências.

Para além das questões mais estruturais do Programa Mais Educação, há na fala dos entrevistados indicativos diretos a questões mais conceituais, sobretudo no que diz respeito às concepções educacionais que influenciam o Mais Educação, e à sua perspectiva de educação integral em tempo integral. Segundo os entrevistados, as principais experiências que surgem são: os CIEPs, do Rio de Janeiro; o Bairro-Escola, de Nova Iguaçu; a Escola Integrada, de Belo Horizonte; a experiência de educação integral de Apucarana; e o movimento Cidade Escola Aprendiz, de São Paulo.

Eram três locais que olhávamos como experiência no Brasil, que já estavam dando certo. [...] As três experiências eram a de Minas Gerais, de Nova Iguaçu e a experiência do setor privado. Sempre conversamos bastante com eles, embora as ideias tivessem alguns pontos em que a gente se afasta totalmente, claro, porque sente muito mais privatista que é o da Vila Madalena, daquele grupo de São Paulo, a da Cidade Aprendiz. Foram os três modelos que existiam que davam para ver que alguém já tinha colocado a mão na massa e, claro, se estudarmos historicamente, não tem como não ver a questão dos CIEPs. Mas o que estava acontecendo naquele momento no Brasil, que estava dando certo, que estava andando, era a experiência aqui do Lindbergh. (Coord. Geral)

Para nós alguns exemplos foram muito caros, por exemplo em Nova Iguaçu, o Bairro-Escola, que o Lindbergh desenvolveu, o exemplo do Cidade Escola Aprendiz, em São Paulo, com o Dimenstein. Eu fui à casa do Dimenstein para conversar com ele, tentar entender como é que ele fazia, a Jaqueline não estava com a gente ainda nessa época, foi anterior à vinda dela, como é que fazia o Bairro-Escola, como

é que funcionava uma Escola Aprendiz. Apucarana, que tinha um projeto de educação integral bastante interessante, embora num modelo mais CIEP, com tudo dentro da escola, mas com o todo o apoio da sociedade local. (DIGAI)

[...] quero trazer de volta esse debate que vem lá do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 32, que é o sonho sempre postergado da educação brasileira. Então, pensar o Mais Educação como uma estratégia indutora para construir a educação integral no Brasil, de tempo integral, essa que amplia espaços formativos e muda os espaços da escola e que é possibilitador de um conjunto de novas oportunidades pedagógicas. (DICEI)

Tem uma influência histórica de “não inventar a roda”, tentar construir um campo de educação integral no Brasil. Um campo que converge com os conteúdos do tempo integral, com a mecânica, vamos chamar assim, com sua operacionalidade em termos de tempo cronológico. E aí você tem toda uma preocupação de recuperar o Anísio Teixeira na sua... não é recuperar o Anísio, é recuperar as ideias que levaram o Anísio a desenhar a Escola Parque e a Escola Classes, que levaram o Darcy Ribeiro a pensar nos CIEPs, com todas as contradições que isso tem. Então, quer dizer, há um campo em educação integral que é para chamar outras pessoas, não é para fazer uma igreja, sabe? A educação integral não pode ser uma congregação de dez pesquisadores, que são muito bem coerentes com seus conceitos e mais alguns gestores. Não é isso. [...] É também um jeito de fazer, de escrever isso, sem que partisse de uma cabeça. E também sem que partisse de “iluminados”, que não sabem nada de como é que se põe a mão na massa. Então, você põe ali um grupo de gente que representa experiências municipais, sobretudo municipais, experiências da sociedade civil. Então você pegou lá experiências da Vila Madalena, experiências do Bairro-Escola, experiências de Nova Iguaçu, mais experiências de Belo Horizonte, lá da Escola Integrada, então tem uma preocupação fundamental na escala, para dar escala às coisas boas que já estão acontecendo. Então esse é o princípio. (Analista Tec.)

Nesse sentido, abordamos aqui, brevemente, cada uma dessas experiências, com vistas a localizá-las no contexto que aqui vem sendo discutido. A fim de debater essas experiências de forma cronológica, primeiramente, retomamos à discussão da obra de Anísio Teixeira e o movimento escolanovista, o qual ganhou força na Europa e na América do Norte, no final do século XIX, com o avanço do setor industrial e o conseqüente crescimento nas taxas de urbanização. Nesse contexto, o movimento escolanovista buscava combater a educação escolar tradicional, buscando modernizá-la, a partir das perspectivas liberais de autonomia moral, livre arbítrio e formação integral do educando, em

contraponto ao autoritarismo e aos conhecimentos escolares desarticulados dos conhecimentos de vida (ROCHA, 2002).

No Brasil, a Escola Nova começou a ganhar expressividade, nos anos de 1920, tendo publicado em 1932, no primeiro governo Vargas, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, com forte influência de intelectuais do movimento, Adolphe Ferrière e John Dewey. O Manifesto apontava para a necessidade de reformas educacionais direcionadas, entre outros aspectos, para a superação de uma escola ultrapassada, apontando para uma educação escolar libertadora e voltada para a vida. Um de seus princípios foi a educação integral, pública e obrigatória para todos. Em 1959, foi lançado um novo Manifesto, que complementa e atualiza o de 1932, preocupado com o fortalecimento do discurso religioso sobre a escola pública laica e o avanço de setores reacionários da elite brasileira na política nacional nos anos que antecederam o golpe de 1964 (SANFELICE, 2007).

No contexto dos manifestos, merecem destaque neste trabalho os signatários Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira. Isso porque seria Anísio, este fortemente influenciado pelo pensamento de John Dewey, que buscava ativamente desenvolver, a partir da segunda metade do século XX, um modelo de escola integral para o Brasil. Nos anos 1950, Anísio Teixeira instituiu o Centro de Educação Popular Carneiro Ribeiro, na Bahia, também conhecido como Escola Parque, nos modelos das *Park Schools* americanas. A Escola Parque incorporava a filosofia escolanovista em seu projeto educacional, trabalhando com uma perspectiva de educação integral voltada ao desenvolvimento para a vida adulta através de oficinas de diferentes ofícios e de artes, articulados com períodos de classe de cunho mais tradicional, além de contar com uma jornada ampliada de, pelo menos, 4 horas diárias (ROCHA, 2002; SANFELICE, 2007), elementos esses que seriam anos mais tarde praticamente mimetizados pelo PME.

Com o enfraquecimento e fim da ditadura militar de 1964, Darcy Ribeiro, inaugurou, em 1985, no governo de Leonel Brizola, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), concebidos, em grande medida, a partir da experiência da Escola Parque, entretanto em uma escala muito maior, estando presentes nos municípios de todo o estado do Rio de Janeiro. Com um menor

escopo profissionalizante que a Escola Parque, os CIEPs traziam um novo elemento ao projeto de escola escolanovista, a abertura e proximidade da escola com a comunidade que a cerca, consequência talvez das novas dimensões do projeto, que deixou de ser uma experiência isolada e passou a ser uma rede de escolas. Inclusive, em muitos casos, o espaço dos CIEPs esteve disponível para uso da comunidade escolar aos finais de semana (PALMEIRA, 2016). A ideia de abertura da escola à comunidade do entorno se desenvolveu ao longo dos anos 2000, sendo um elemento presente nas experiências aqui abordadas.

Anos mais tarde, em 1990, surgiu no governo Collor a tentativa de se estabelecer os Centros Integrados de Atenção à Criança e ao Adolescente (CIAC), um programa nacional com significativas aproximações aos CIEPs, do Rio de Janeiro. Com a crise econômica e as dificuldades políticas da época, os CIACs não chegaram a ser implementados até o fim do governo Collor (ARRUDA e SANTOS, 2013). Em 1992, com a mudança na presidência para Itamar Franco, o novo governo alterou o projeto. Os CIACs deram lugar aos Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs), vinculados ao Pronaica. Essa mudança de gestão tem alguns impactos no programa, que passa a ter um caráter mais assistencialista com postos de saúde e assistência social, muitas vezes ocupando o mesmo espaço da escola (ARRUDA e SANTOS, 2013).

Nesse esforço, os CIACs/CAICs foram as primeiras iniciativas do governo federal no sentido de buscar desenvolver um programa de educação integral e jornada ampliada com proporções nacionais. Entretanto, com as mudanças de governo e o fortalecimento de críticas como a de que estes projetos estariam criando secretarias especiais e redes paralelas de educação (SILVA, 2001; MATOS, 2016; XAVIER, 2017), ambos, CIEPs e CAICs, começaram a perder força, sendo descaracterizados e incorporados pelas redes de ensino (ROCHA, 2002; SANFELICE, 2007). Nesse contexto, o PME recupera, na segunda metade dos anos 2000, a agenda iniciada pelos CIACs/CAICs de desenvolvimento de um programa federal de educação integral e jornada ampliada. Dessa forma, as críticas e resistências associadas aos CIEPs e CAICs, foram elementos importantes ao se pensar a estrutura do PME, sendo, por si só, uma influência ao Programa.

Na Capes, nós conseguimos, dentro do PIBID, focar a priorização das escolas que implantaram o Mais Educação. No Conselho Nacional de Educação, nós conseguimos, em vários documentos, em várias diretrizes, a presença do debate da Educação Integral, embora não tenhamos conseguido fazer uma diretriz específica de Educação Integral porque entendíamos que ela tinha que vir junto com as outras [...]. Aí, no Rio de Janeiro, na grande obra do Brizola e do Darcy, eles construíram uma secretaria extraordinária pra trabalhar com os CIEPs, o que também significou que o sistema, de algum jeito, não incorporou [o debate sobre educação integral], porque quando termina [o governo] o extraordinário não é ordinário, e tem que transformar todo o extraordinário em ordinário. (DICEI)

Durante o governo Brizola, os CIEPs ganharam visibilidade nacional e, apesar das críticas, tornaram-se um projeto de escola pública de grande referência, sobretudo no que diz respeito à educação integral em tempo integral. Não é à toa que surgiram, no período que antecedeu a implantação do Programa Mais Educação, elementos de dúvida e discussão acerca da necessidade de se (re)construírem escolas para o Programa, numa lógica similar à implementação dos CIEPs.

[...] porque, até então, a ideia era de que tínhamos que construir prédios pra fazer educação integral, que não tinha como sair disso, e a gente ia contra. Até a Pilar já falou isso em mil palestras. Ela sempre contava a historinha lá de Minas Gerais, que dava pra transferir pro Brasil inteiro. O prefeito, na época, disse: “Aprovaram uma lei na Câmara, que a gente não queria, pegou a gente de surpresa. Vamos ter que ter educação integral em Belo Horizonte”. Daí a primeira ideia é: “tem que construir os prédios!”. Então a Pilar teve uma reunião com o setor de planejamento: “Vamos começar a construir as escolas, aqui não dá para ter educação Integral, não tem banheiro, não tem chuveiro, não tem escola...”. O pessoal do planejamento pediu uma semana para calcular [...] Na outra semana, reunião de novo com prefeito, e o representante do Planejamento: “dá para construir uma escola por ano, a gente tem condições, só que são 300 e poucas escolas...” (risos). A Pilar sempre conta essa história, que era mais ou menos como a gente via no Brasil também. [...] A ideia de que construção é importante, ela é um dos principais polos de disputa, tinha que fazer os CIEPs, tinha que fazer os CAICs, tinha que fazer... Mas dá para fazer educação integral sem, embora sem uma precarização... Ninguém defende a precarização, embora se saiba que isso também é um processo que tem que ser construído. Eu lembro, foi o primeiro grande embate que se teve (Coord. Geral)

Enfim, tinham mil problemas para resolver, além do problema do próprio campo educacional, que, em algumas áreas, era muito hostil. Tinha uma certa herança da visão dos CIEPs do Brizola, que a gente admira muito, mas não era possível dar a solução que o Brizola tinha dado... tinha tentado dar, no Rio de Janeiro, de ter prédios especiais... a gente não conseguiria fazer com que todas as redes adotassem esse tipo de produção. (DIGAI)

[...] eu acho que nós conseguimos fazer grandes coisas, tínhamos que ter feito mais, tínhamos que... e isso mistura um pouco com a [questão] anterior talvez, ter incidido mais num programa de construção e reconstrução de escolas para o Tempo Integral. (DICEI)

A fala dos entrevistados mostra um pouco da ideia induzida pelos CIEPs, de que para fazer educação integral a (re)construção de prédios escolares era um elemento essencial. Nesse sentido, as parcerias com espaços comunitários parecem ter se tornado uma alternativa às limitações do espaço físico escolar, sendo vistas com bons olhos pelos entrevistados, sobretudo por comporem programas de educação em tempo integral de expressão como o Escola Aberta, o Bairro-Escola, o Escola Integrada, o caso de Apucarana e a Cidade Escola Aprendiz. Na prática, todos esses projetos foram diretamente influenciados pelo já abordado movimento das Cidades Educadoras (LEITE, 2012; CAVALIERE, 2014).

A própria Cidade Escola Aprendiz (CEA) é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), diretamente vinculada ao Movimento das Cidades Educadoras, que, desde 1998, age no intuito de implementar a agenda do Movimento no Brasil (CEA, 200-). O Bairro-Escola é um projeto que nasceu de dentro da CEA, em Vila Madalena⁴⁷ (São Paulo, SP), em parceria com a Unicef e com o Todos Pela Educação, com o objetivo de articular a comunidade e as escolas da região, construindo no bairro espaços educativos que se abrissem à escola e aos estudantes (CEA, 200-). Na perspectiva da CEA, essas ações educativas na cidade ao se multiplicarem comporiam “trilhas educativas” e dessas, surgiria o Bairro-Escola como uma rede de ações articuladas entre comunidade e as redes de ensino. A fim de desenvolver a ideia do Bairro-Escola, a CEA constrói a figura do “educador comunitário”, que seriam professores das redes públicas de ensino que

⁴⁷ Vila Madalena é o bairro sede da Cidade Escola Aprendiz.

passaram por processos de formação continuada promovidos pela Organização (CEA, 200-).

Como já havia sido dito, em 2006 a prefeitura de Nova Iguaçu decide desenvolver, junto à CEA, um programa municipal de educação em tempo integral a partir da experiência do Bairro-Escola. Nesse esforço, o Bairro-Escola de Nova Iguaçu é um programa que articula a ampliação da jornada escolar para um mínimo de 7 horas, aos princípios educativos do movimento das Cidades Educadoras e à estrutura desenvolvida em Vila Madalena pela CEA.

O Programa Escola Integrada, que nasce no mesmo ano em Belo Horizonte, traz perspectivas similares. O Município, que há época já coordenava a Rede Territorial Brasileira da Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE), assim como em Nova Iguaçu, lança seu programa em parceria com a CEA e com o Todos Pela Educação (na figura da Fundação Itaú Social) já sediou o Fórum Mundial de Educação (BELO HORIZONTE, 2008). Entretanto, o Programa Escola Integrada engloba mais, pelo menos em seus objetivos, a perspectiva de uma educação integral em tempo integral, vindo na articulação entre escola/comunidade uma relação de formação mais completa e qualitativamente melhor do educando, além de ampliar a jornada escolar para 9 horas diárias. O Escola Integrada era uma dimensão do programa Comunidade Integrada que, composto por várias secretarias municipais, tinha um forte caráter intersetorial de articulação de políticas (BELO HORIZONTE, 2008).

Os programas Bairro-Escola e Escola Integrada, ambos organizados e implementados por governos municipais em 2006, são programas de educação em tempo integral marcados por algumas características em comum que seriam vistas, posteriormente, no Programa Mais Educação. Dessas características, vale destacar: ambos foram implementados por governos petistas; a implementação de uma jornada escolar em tempo integral dividida em turno e contraturno; a criação da figura do professor comunitário; o uso de oficinas de esporte, cultura e artes; a utilização de campos de conhecimentos para a realização das atividades do programa, em ambos os casos com o campo obrigatório de “Acompanhamento Pedagógico”; e a aproximação da escola e a comunidade local, com a transformação de espaços comunitários em espaços educativos (LAVINAS e FOGAÇA, 2011; RESENDE, 2012).

É importante observar que o macrocampo obrigatório “Acompanhamento Pedagógico”, presente tanto no Programa Bairro-Escola quanto no Escola Integrada, foi, em seção anterior, identificado na fala da DICEI como um elemento de resistência por parte dos movimentos sociais preocupados com uma perspectiva de qualidade educacional marcada por indicadores de desempenho, sobretudo em Matemática e Português. É interessante ver que essa demanda antecede o Programa Mais Educação.

É importante apontar para a associação, ora clara e direta ora mais obscura, de cada uma das experiências aqui relacionadas com a Unesco ou um de seus muitos braços, como a Unicef. Os Programas Escola que Protege, Escola Aberta, Bairro-Escola, Escola Integrada, o próprio CEA e o movimento das Cidades Educadoras, todos eles contam, em diferentes graus de intensidade com a parceria e presença da Unesco ao longo de seu desenvolvimento. Há, portanto, uma presença constante desse organismo internacional ao longo dos diferentes espaços de influência ao Programa Mais Educação aqui abordados.

Por fim, vale destacar o projeto municipal de implementação de jornada escolar em tempo integral desenvolvido pelo município de Apucarana, Paraná. Implementado em 2001 pela Lei Municipal 090/01, essa experiência estabeleceu, para as séries iniciais do ensino fundamental, um regime de educação em tempo integral obrigatório com 9 horas e meia de duração (7:30 às 17:00) (APUCARANA, 2001). A Lei, que esteve em vigor por 12 anos, tendo sido revogada em 2013, iniciou uma transformação positiva dentro da rede de ensino, com um alto índice de crescimento do IDEB no município, o que favoreceu para que a experiência se tornasse nacionalmente conhecida (CAMPOS e BRANCO e DANIEL, 2016).

Marcada pela aproximação entre escola e comunidade, a experiência de Apucarana também se articula diretamente com a CEA, mas talvez sua maior contribuição, no sentido de influência ao PME, tenha sido o destaque que receberam suas atividades na área de Educomunicação, em parceria com as mídias comunitárias, que posteriormente comporia um dos macrocampos do Mais Educação (BRASIL, 2011a).

5. Considerações Finais

Nessa seção do trabalho faz-se especialmente importante trazer e articular algumas das questões levantadas nos capítulos anteriores, buscando, sobretudo, fortalecer algumas percepções frente às influências por detrás do Programa Mais Educação que transcendem/perpassam as categorias de análise aqui construídas: a dos documentos normativos, dos indicadores educacionais, das influências internacionais, e das experiências nacionais.

Um desses elementos, de grande importância para o PME, foi a perspectiva do governo, marcada no PPA e no PDE, de articulação de políticas, de modo a evitar a coexistência de projetos isolados que disputassem pelos mesmos espaços e recursos. Concebido como um programa interministerial, o PME, fez um esforço no sentido de conjugar políticas a fim de se constituir um programa sinérgico, onde diferentes ações e perspectivas trabalhassem de forma complementar. Nesse sentido, o PME foi um importante instrumento de articulação de políticas relacionadas à escola, à infância e à juventude, constituindo importante campo de disputas entre os distintos projetos políticos para a educação nacional. Não foi sem motivo que um dos entrevistados revelou que um dos elementos de maior frustração, no contexto em que desenvolvia suas ações, foi a dificuldade, em alguns casos, de se convencer outros ministérios a trabalharem articuladamente com o PME.

Outro ponto de significativa influência no PME foi sua aproximação ao movimento das Cidades Educadoras, ou, pelo menos, às suas perspectivas de espaços educativos. Talvez essa aproximação tenha se dado pelo protagonismo dos governos petistas nos Fóruns Mundiais de Educação que, por mais de uma vez, tiveram o Movimento como o foco de seus encontros. De qualquer forma, as experiências que, nas falas dos entrevistados, foram apontadas como as grandes influências contemporâneas ao PME – Programa Escola Integrada; o Bairro-Escola; e a experiência de Apucarana – são programas abertamente inspirados pelo Cidades Educadoras.

Outras duas experiências nacionais que não podem ser deixadas de fora dizem respeito ao legado de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, a partir do Centro de Educação Popular Carneiro Ribeiro e dos CIEPs. Tanto os CIEPs quanto os

CAICs, nos anos 1990, com seus erros e acertos, foram apresentados como influências ao PME, estando presentes nas falas de todos os entrevistados. Nelas, esses programas, entre outros aspectos, contribuíram para que fossem suscitadas questões acerca da necessidade de se (re)construir escolas à fim de melhor prepará-las para a oferta da educação integral em tempo integral, bem como apontaram para a necessidade de certos cuidados, no sentido de se evitar incidir nos mesmos erros dessas experiências pregressas, como o de trabalhar a educação integral em tempo integral desarticuladamente das demais escolas da rede de ensino.

Esta preocupação, somada às dimensões de combate à vulnerabilidade social de crianças e adolescentes e às determinações de documentos normativos nacionais – como a LDBEN, o PNE 2001-2010, a Portaria Interministerial nº 17/2007 e o Decreto nº 7083/2010 –, acabaram por gerar certa contradição no interior do PME: ao mesmo tempo em que foram articuladas perspectivas políticas universalistas – como, por exemplo, de expansão do alcance do Programa, a fim de se contemplar cada vez mais matrículas –, buscou-se trabalhar na lógica das políticas focais de ação afirmativa – no caso, a partir da priorização da inserção no PME de escolas e de alunos vinculados a situações de vulnerabilidade social.

O binômio política focal/política universalista surgiu, a partir das articulações políticas no interior do PME, que incorporava diversas políticas, não só educacionais, mas também de outros ministérios. O Programa Escola que Protege foi um bom exemplo disso. Articulado com as Ações Educativas Complementares e posteriormente incorporado pelo PME, o Escola que Protege acabou por direcionar o Mais Educação a questões de trabalho infantil e exploração sexual de menores, que chegaram, inclusive, a compor a própria Portaria Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007a). Nesse sentido, há que se pensar o Mais Educação como um programa que articula, ao mesmo tempo, as determinações nacionais para a educação em tempo integral, uma perspectiva indutora de políticas de educação em tempo integral, e um esforço de conjugar políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente. Esse esforço não é pequeno e se faz marcado por disputas internas que reforçam as contradições no interior do Programa.

Dentre essas disputas, merece destaque a questão do desempenho escolar dos alunos. O próprio macrocampo obrigatório do PME de Atividades Pedagógicas, que nas palavras do DIGAI se resume à reforço escolar para as disciplinas de português e matemática, como vimos foi grande ponto de embate no interior do MEC.

O Acompanhamento Pedagógico constitui-se em um dos macrocampos do Programa diretamente direcionado às questões de desempenho escolar dos alunos. Essa preocupação com as questões de desempenho escolar, marcada pela valorização de indicadores comparáveis, é recorrente nas vertentes neoliberais de pensamento (HIDALGO, 2005; TORRES, 1996), e, no contexto do PME, contou com a articulação, segundo alguns dos entrevistados, do setor empresarial da educação que, por meio do Todos Pela Educação, teve uma importante participação nas ações e políticas estabelecidas pelo PDE. Dentre os membros do Todos Pela Educação, no caso do PME, merece destaque a Fundação Itaú Social que, em parceria com o Banco Mundial, articulou o discurso de que o Programa não teria tido um significativo impacto nos indicadores educacionais nacionais, sobretudo no IDEB, a não ser de forma ligeiramente negativa (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2015).

Outra influência ao PME, diz respeito aos organismos internacionais e suas agendas políticas para a educação. Nesse contexto, os governos e políticas brasileiras dos anos 2000 se afastaram um pouco da influência direta dos organismos internacionais de financiamento de cunho neoliberal, como os BM, FMI e BID (SADER, 2013). Talvez por essa razão, tenha ganhado força a ideia de um programa de educação em tempo integral em escala nacional, um conceito que, desde o início dos anos 2000, vem sendo apontado pelo BM como de custo elevado e, por vezes, ineficaz (SILVA, 2017). Entretanto, outros organismos internacionais, como a OEI e a própria Unesco, parecem caminhar em um sentido contrário, articulando iniciativas de ampliação da jornada escolar com perspectivas de educação integral: a OEI, de forma mais associada à ideia de proteção integral (OEI, 2010), e, a Unesco, em uma vertente mais próxima ao movimento das Cidades Educadoras, como pode ser visto pelo Programa Escola Aberta, implantado a partir de um projeto piloto deste organismo (o Escola de Portas Abertas).

A agenda política internacional dessas organizações certamente influencia, não só as políticas educacionais brasileiras, mas de países próximos ao Brasil que, também, ao desenvolverem seus documentos normativos, programas e políticas que trabalham na perspectiva da educação integral e/ou da ampliação da jornada escolar, reforçam e dão novas dimensões à essas influências. Nesse contexto, a crescente quantidade de políticas e projetos de educação integral e(m) tempo integral na América Latina, desde os anos 1990 (FANFANI, 2010; SILVA 2017), aponta para uma tendência internacional por políticas desse cunho nesta região.

No conjunto de influências levantadas neste trabalho, ficou claro que foram muitos os caminhos – alguns planejados, outros não –, que levaram à configuração do PME na forma na qual ele se deu, em seu início e fim. Certamente, existem outras influências que aqui não foram detectadas, seja por sua sutileza ou porque as categorias aqui estabelecidas e/ou a fala dos entrevistados não deram conta de evidenciá-las. De qualquer forma, as influências aqui levantadas constituem-se importantes pilares de sustentação do PME, tendo, entre outros aspectos, revelado alguns dos princípios norteadores, bem como algumas das disputas associadas a este Programa.

Referências Bibliográficas

ABICALIL, C.A. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

ABRÚCIO, F.L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010, p. 39-70.

ADORNO, Theodor W. **Dialética Negativa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2009.

AICE. Carta das Cidades Educadoras. AICE, Bolonha, 1994.

ALGEBAILLE, Eveline Bertino. **Escola pública e pobreza: expansão escolar e formação da escola dos pobres no Brasil**. Universidade Federal Fluminense. [Tese de doutorado] - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Educação. Niterói, 2004.

ALVES, Jolinda de Moraes; SEMZEZEM, Priscila. Vulnerabilidade social, abordagem territorial e proteção na política de assistência social. In **Serviço Social Revista**. Londrina. P. 143-166. Jul/Dez. 2013.

APUCARANA. **Lei 90/01 de 21 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre a Jornada Escolar no Ensino Fundamental do Município de Apucarana. Câmara Municipal, Apucarana, 2001.

ARRUDA, Ana Lúcia B.; SANTOS, Dayana R. Gestão Escolar no Centro de Atenção Integral à Criança (CAIC): um olhar sobre o administrativo e o pedagógico. In: Anais do XXVI Simpósio da Anpae Nacional. Recife, 2013.

AZEVEDO, F.; Et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). In.: Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584.

BAKUNIN, Mikhail. A educação integral. In: MORIYÓN, Félix Garcia (org.). **Educação Libertária**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the 'implementation' of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

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

_____. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>>

_____. **Education Policy and Social Class: The Selected Works of Stephen J. Ball**. New York: US, Routledge, 2006.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **How schools do policy: policy enactments in secondary schools**. London: Routledge, 2012.

BARRETO, Elba S. De S.; MITRILOS, Eleni. Trajetória e desafios dos ciclos escolares no País. **Estudos Avançados**, vol.15, no.42. São Paulo, May/Aug. 2001

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Ed. 70. 1977.

BELO HORIZONTE. **A Cidade Para as Crianças Aprenderem**. CEA, São Paulo, 2008.

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

_____. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 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.

BOWE, R.; BALL, S. J. with GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in Policy Sociology**. London: Routledge, 1992.

BRANDÃO, Z. A Dialética Micro/Macro na Sociologia da Educação. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 113. Julho/2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n113/a08n113.pdf>

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 dez. 1961.

_____. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 out. 1971.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, Brasília, DF: Senado Federal, 1990.

_____. **Plano Decenal de Educação Para Todos**. Ministério da Educação, Brasília, 1993a.

_____. Lei n. 8.642, de 31 de março de 1993. Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente - Pronaica. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 abr. 1993b.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. MEC, Brasília, 1998.

_____. **Relatório Programa Escola Aberta**. Ministério da Educação, Brasília, 200-.

_____. **Plano Nacional de Educação 2001-2011**. Lei 10.172/01, Brasília, 2001a.

_____. Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola". **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 abr. 2001b.

_____. Resolução/CD/FNDE 11/2005. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, DF: 2006.

_____. **Portaria Normativa Interministerial nº 17/2007**. Brasília, 2007a.

_____. Ministério da Educação. **Plano de desenvolvimento da educação**. Brasília, DF: MEC, 2007b.

_____. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação**. Brasília, 2007c.

_____. Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, DF: 2007d.

_____. **Decreto nº 6.094/2007**. Brasília, 2007e.

_____. Ministério da Educação. **Texto para Discussão nº 26**: índice de desenvolvimento da educação básica IDEB. Brasília, DF: MEC, 2007f.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2008a.

_____. Resolução/CD/FNDE 37/2008. Brasília, 2008b.

_____. **Decreto nº 7.083/2010**. Brasília, 2010a.

_____. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2010b.

_____. Ministério da Educação. **Programa Mais Educação: Passo a Passo**. Brasília, DF: MEC, 2011a.

_____. Ministério da Educação. **Manual da Educação Integral em Jornada Ampliada para Obtenção de Apoio Financeiro por Meio do Programa Dinheiro Direto na Escola**. Brasília, DF: MEC, 2011b.

_____. Ministério da Educação. O PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. **Documento referência da Conae 2014**. Brasília, DF: MEC, 2012. Disponível em:
<<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/documentoreferenciaconae2014versaofinal.pdf>>.

_____. Ministério da Educação. **Programa Mais Educação: impactos na educação integral e integrada**. Brasília, DF: MEC, 2013a.

_____. Lei n. 12.796, de 04 de abril de 2013. Altera a Lei 9.394/1996. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 abr. 2013b.

_____. Lei n. 12.852, de 05 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 ago. 2013c.

_____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Lei 10.172/01, Brasília, 2014a.

_____. Ministério da Educação. **Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015**. Brasília, DF: MEC, 2014b.

CABEZUDO, A. Cidade Educadora: uma proposta para os governos locais. In: Gadotti, M.; Padilha, P. R.; Cabezudo, A. (orgs). **Cidade Educadora**, São Paulo, Cortez, 2004

CAMPOS, Marília A. T.; BRANCO, Veronica; DANIEL, Leziany S. A Organização do Espaço e do Tempo Educativo-Escolar: análise de uma experiência de educação integral. In.: **Revista Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 2, p. 100-118, Mai./Ago. 2016.

CAVALIERE, Ana Maria. A educação Integral na obra de Anísio Teixeira. In: VI Jornada de Pesquisadores do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFRJ, 2004, Rio de Janeiro. Jornada de Pesquisadores do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFRJ, 2004.

_____. Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1015-1035, out. 2007.

_____. Escola Pública de Tempo Integral no Brasil: filantropia ou política de Estado? *Educação & Sociedade*, vol. 35, núm. 129, out-dez, 2014, p. 1205-1222.

CEA. **Bairro-Escola Passo a Passo**. CEA, São Paulo, 200-.

COELHO, Lígia Martha. História(s) da Educação Integral. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 83-96, abr. 2009a.

_____. (org.). **Educação Integral em Tempo Integral**: estudos e experiências em processo. Petrópolis, RJ: DP et Alii; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009b.

COMTE, Auguste. **Apelo aos Conservadores**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Templo da Humanidade, 1899.

CRAVEIRO, C.; XIMENES, D. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da Educação Básica no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo (Orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. p. 109-124.

CRUZ, R.E. Federalismo e educação: um pacto a se rever. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 65-78, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

CURY, J. O Ensino Médio no Brasil: histórico e perspectivas. In. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, no27, JUL/98. 1998.

_____. A Educação Básica no Brasil. In: **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

_____. Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação. In.: **Anais da CONAE 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf>.

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

DEMO, Pedro. **Avaliação Qualitativa**. 8 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

DINIZ JUNIOR, C. A. **Comitês Territoriais de Educação Integral: das ideias ao texto**. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em

Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

DOURADO, L. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os Obstáculos ao Direito à Educação Básica. *In: Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ELIAS, N. **A Sociedade dos Indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

ESTEBAN, M.T. (org.) **Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos**. Rio de Janeiro, DP&A. 1999.

FANFANI, Emilio (Cord.). Estado del arte: Escolaridad primaria y jornada escolar en el contexto internacional. Buenos Aires, Argentina: Secretaria de Educación Pública do México, 2010.

FERRER Y GUARDIA, Francisco. **La Escuela Moderna - póstuma explicación y alcance de la enseñanza racionalista**. Barcelona: Ediciones Solidaridad, 1912.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FRUTUOSO, J. A gestão do Sistema Único de Saúde. *In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 89-105.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **Relatório de Avaliação Econômica e Estudos Qualitativos**. Fundação Itaú Social, São Paulo, 2015.

FUKUYAMA, Francis. **O Fim da História e o Último Homem**. Portugal: Gradiva, 1999.

GADOTTI, M. Da Palavra a Ação. *In: Educação para todos: a avaliação da década*. Brasília: MEC/INEP, 2000.

_____. Escola na Cidade que Educa. *In: Cadernos SENPEC*, 2006, nº1, p. 133-9.

GERSTEIN, D. R. To Unpack Micro and Macro: link small with large and part and whole. *In: ALEXANDER, J. C. (org.). The Micro-macro Link*. California: University of California Press, 1987.

GRACINDO, R.V. Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 53-64, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

- GUERRA, Eliane L. A. **Manual Pesquisa Qualitativa**. Belo Horizonte, 2014.
- HADDAD, F. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.
- HAQ, Mahbub ul. Reflections on Human Development. New York: Oxford University Press, 1995.
- HEGEL, G. W. Friedrich. **Filosofia da história**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.
- HIDALGO, A. M. Educação Permanente: A educação formal nos projetos Cidades Educadoras. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 28., 2005, Caxambu - MG. **Anais eletrônicos**. Rio de Janeiro: ANPEd, 2005. Disponível em: <http://www.anped.org.br/>
- HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.
- HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**. Rio de Janeiro, RJ: LTC Editora, 1986.
- JAEGER, Werner. **Paideia - a formação do homem grego**. São Paulo, SP: Martins Fontes, 6ª Ed., 2013.
- KROPOTKIN, Piotr A. **Campos, fábricas y talleres**. Madrid: Zero, 1972.
- LAVINAS, Lena; FOGAÇA, Azuete. Programa Bairro Escola: o fracasso de uma boa ideia. In: **Anais do 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, Caxambu, 2011.
- LECLERC, Gesuina F. E.; MOLL, Jaqueline. Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da Educação Integral e em tempo integral. In.: **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 45, p. 91-110, jul./set. 2012.
- LEITE, Lúcia Helena A. Educação Integral, territórios educativos e cidadania: aprendendo com as experiências de ampliação da jornada escolar em Belo Horizonte e Santarém. In: **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 45, p. 57-72, jul./set. 2012.
- LESSA, Simone Eliza do Carmo. Associação entre as políticas de educação, assistência social e a “questão social” in **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. V.8 Nº16. P.66-83. Dez. 2010.
- LÉVY, Pierre. **Tecnologias da Inteligência: o futuro do pensamento na era da informática**. Rio de Janeiro, RJ: Ed. 34, 1993.

LÖWY, Michael. **As Aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>>

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf>>

MANZINI, E. J. **Entrevista Semi-Estruturada: análise de objetivos e de roteiros**. Marília: Unesp, 2003. Disponível em: <http://www.sepq.org.br/Isipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf>

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: L&PM Editores, 2011.

MARQUES, B. et al. O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos. In.: **Anais da CONAE 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/marques_nogueira_lambertucci_gros_si.pdf>.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. Expansão e qualidade da educação básica no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, p. 561-585, mai./ago. 2010.

MARTINS, A. M. S. Liberdade, Racionalismo e Neomalthusianismo na Pedagogia Libertária no século XIX. In: MARTINS, A. M. S e BONATO, Nailda Marinho da Costa. **Trajetórias Históricas da Educação**. Rio de Janeiro: Rovel, 2009. p.177-195.

_____. A Educação Integral segundo a pedagogia libertária. In: COELHO, Ligia Martha C. da Costa. **Educação Integral: história, políticas e práticas**. Rio de Janeiro: Ed. Rovel, 2013.

MATOS, S. C. M. Entrevista com Libânia Nacif Xavier: o I programa especial de educação (1983-1986). **Revista Contemporânea de Educação**, vol. 11, n. 21, jan/jul, 2016.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Crítica da educação e do ensino**. Lisboa, Portugal: Moraes, 1978.

MATTOS, A. D. **O que é Overhead?** 2014. Disponível em: <<http://blogs.pini.com.br/posts/engenharia-custos/o-que-e-overhead-327437-1.aspx>>

MENEZES, J. Educação integral e tempo integral na educação básica: da LDB ao PDE. In: **Anais do IV Simpósio Internacional: O Estado e as Políticas Educacionais no tempo presente**, Uberlândia: Digiteca, 2008. p. 01-17.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOLL, Jaqueline (Org.). **Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos**. Porto Alegre: Penso, 2012.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. In **Revista Sociedade em Debate**. Pelotas. P.29-40. Jul/Dez.2011.

MORGAN, Karine V. **O Programa Mais Educação no formigueiro das Américas: a política de indução à Educação Integral no município de São João de Meriti**. 2015. 201 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2015.

MORGAN, Karine; IGLESIAS, Alessandra; NAJJAR, Alexandre. O Programa Novo Mais Educação como Retrocesso do Direito à Educação. In: **Anais do IX Seminário Internacional Redes Educativas e Tecnologias**. Rio de Janeiro, de 05 a 08 de junho de 2017. Disponível em:
<http://www.seminarioredes.com.br/ixredes/adm/trabalhos/diagramados/TR366.pdf>

NAJJAR, Alexandre; MENEZES, Janaina. Pensando a Relação Tempo e Qualidade na Educação de Tempo Integral. **Anais do V Seminário Estadual da ANPAE/RJ**. Rio de Janeiro, 2016.

NAJJAR, Jorge; **A Disputa Pela Qualidade da Escola**. Eduff, Niterói, 2015.

NUEVAMERICA. **Revista NOVAMERICA**, nº118. Rio de Janeiro, 2008.

OCDE. **Education at a Glance 2013: OECD Indicators**. OECD Publishing. 2013.

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.

OEI. **2021 Metas Educativas**. OEI, Madri, 2010.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PALMEIRA, Renata G. **Dos Cieps à Lei do Turno Único: sentidos de educação integral em projetos de tempo integral na escola pública do Rio**

de Janeiro. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Estudos da Linguagem. UFF, Niterói, 2016.

PARO, Vitor. Educação Integral em tempo integral: uma concepção de educação para a modernidade. COELHO, Lígia Martha (org.). **Educação Integral em Tempo Integral:** estudos e experiências em processo. Petrópolis, RJ: DP et Alii; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In **BRAVO, M. I. S; PEREIRA, P. A** (orgs.). Política social e democracia, 2. ed. - São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PERRY, Anderson. **O Fim da História: de Hegel a Fukuyama.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

PITOMBO, Mariella. Uma agenda cultural para o desenvolvimento humano: o papel das agências multilaterais na formulação das políticas culturais. In: **Anais do Seminário Internacional de Desenvolvimento e Cultura Local.** Porto Alegre, RS, 2011.

POCHMANN, Marcio. Proteção Social na Periferia do Capitalismo: considerações sobre o Brasil. In **São Paulo em Perspectiva.** São Paulo. 2004. Disponível em <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/7610>>.

RESENDE, Mary M. M. **Escola Integrada: uma proposta de educação para todos.** Dissertação apresentada para Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2012.

ROBIN, Paul. **Manifiesto a los partidários de la Educacion Integral.** Barcelona: Pequena Biblioteca Clamvs Scriptorivs, 1981.

ROCHA, João A. L. **Anísio em Movimento.** Senado Federal, Brasília, 2002.

RODRIGUES, M. M. A noção de Educação ao longo da vida como eixo orientador das políticas de educação para jovens e adultos. **Cadernos ANPAE,** v. 8, p. 1-18, 2009.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** Florianópolis: UFSC, 2009.

SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** Boitempo Editora, São Paulo, 2013.

SANFELICE, José Luís. O Manifesto dos Educadores (1959): à luz da história. In.: **Educ. Soc.,** Campinas, vol. 28, n. 99, p. 542-557, maio/ago. 2007.

SAVIANI, D. O Plano de desenvolvimento da educação básica: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.,** Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

SILVA, Andrea G. A. Políticas de ensino integral na América Latina. In: **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 46, p. 84-105, out./dez. 2017.

SILVA, Isabelle F. O Sistema Nacional de Avaliação: características, dispositivos legais e resultados. In.: **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 427-448, set./dez. 2010.

SILVA, Jailson S. **Sucesso/Fracasso Escolar: uma revisão de pressupostos**. TEIAS: Rio de Janeiro, ano 2, nº 3, jan/jun, 2001.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e Responsabilização pelos Resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 127-160, jan./jun. 2011

STUBRIN, Florence. Fórum Mundial de Educação. In.: EMIR, Sader; Jinkings, Ivana; Nobile, Rodrigo. **Latinoamericana Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. Boitempo Editorial, São Paulo, 2006.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **De Olho nas Metas 2012**. Editora Moderna. 2013. Disponível em: www.todospelaeducacao.org.br

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a Qualidade da Educação Básica? - As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 2ª Edição. São Paulo: ed. Cortez, 1996.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2008.

UNESCO. Aprender a Ser. Alianza, Madri, 1973.

_____. **Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Declaração Mundial Sobre Educação para Todos. Jomtien, de 05 a 09 de março de 1990.

_____. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem** Jomtien, 1990. UNESCO, 1998.

_____. **Declaração de Dakar - Educação para Todos**, 2000. UNESCO, 2000.

_____. **Relatório de Monitoramento Global Educação para Todos: o imperativo da qualidade**. Edição em Língua Portuguesa, Ed. Moderna, São Paulo, 2005.

_____. **Declaração de Incheon - Educação para Todos**, 2015. UNESCO, 2015.

WEBER, Max. ***Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva***. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, vol. 1.

XAVIER, Libânia N. Educação e Cultura para a Democracia em Darcy Ribeiro. In: **Revista Interinstitucional Artes de Educar**. Rio de Janeiro, V. 3 N.2 – pag 31- 46 (jul/out), 2017.