AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA "PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO"

em escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul: impactos na qualidade da educação e no financiamento do ensino fundamental

ROSA MARIA MOSNA

PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

Fundação Joaquim Nabuco
Editora Massangana

Essa tese tratou de avaliação da política "Programa Mais Educação" e tem a ver com o sonho de uma educadora que convive numa sociedade iníqua, num tempo em que o conhecimento determina a inclusão e a exclusão social e que, em pleno século XXI, educação de qualidade permanece sendo privilégio de poucos. Uma educadora que acredita que a educação pública de qualidade pode contribuir para mudar essa realidade, tornando a nação mais justa, desenvolvida e democrática. Garantir a todos uma educação de qualidade, não é outra coisa senão garantir uma educação integral, que se importe com o intelecto, com o corpo e com a cultura dos estudantes; com a estética e com a ética. Que seja profunda nos conhecimentos de todas as áreas, mas seja lúdica, que tenha sentido e que cuide dos educandos, bem como incorpore o avanço tecnológico do seu tempo.

Na sociedade globalizada, mais do que nunca a educação é a política social que tem a capacidade de ampliar as oportunidades, além de ser estratégica para o desenvolvimento social e econômico do país.

No Brasil, a escola pública nasceu e cresceu minimalista, com poucas horas diárias. A inexistência de jornada escolar em tempo integral nos sistemas educacionais brasileiros, por si só, denota a ausência de visão estratégica estatal e o desdém com as classes populares. Nossa sociedade, que costuma mimetizar modos de vida, costumes, políticas, etc. de outras formações sociais, não se referenciou nelas no tocante à educação e parece não constranger-se com esse fato, pois, mesmo sem oferecer condições de oferta educativa adequadas, ousa querer níveis de qualidade da educação semelhantes às dos países nos quais quer se espelhar.

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA "PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO"

em escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul: impactos na qualidade da educação e no financiamento do ensino fundamental

FICHA TÉCNICA

COMISSÃO EDITORIAL DE EDUCAÇÃO
INTEGRAL (EM TEMPO) INTEGRAL
Jaqueline Moll - Presidente
Ana Emilia Gonçalves de Castro
Cibele Maria Lima Rodrigues
Glauce Keli Oliveira da Cruz Gouveia
Ivany Souza Ávila
Lúcia Helena Alvarez Leite
Natacha Gonçalves da Costa
Rosevanya Fortunato de Albuquerque

REVISÃO LINGUÍSTICA
Solange Carlos de Carvalho

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA "PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO"

em escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul: impactos na qualidade da educação e no financiamento do ensino fundamental

ROSA MARIA MOSNA

PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

Fundação Joaquim Nabuco
Editora Massangana

ISBN 978-65-5737-007-0
© 2021 Da autora

Reservados todos os direitos desta edição.
Reprodução proibida, mesmo parcialmente, sem autorização
da Editora Massangana da Fundação Joaquim Nabuco.

Fundação Joaquim Nabuco | www.fundaj.gov.br
Av. 17 de Agosto, 2187 - Ed. Paulo Guerra - Casa Forte
Recife-PE | CEP 52061-540 | Telefone (81) 3073.6363
Editora Massangana | Telefone (81) 3073.6321

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Jair Messias Bolsonaro

MINISTRO DA EDUCAÇÃO
Milton Ribeiro

PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO
Antônio Ricardo Accioly Campos

DIRETOR DE MEMÓRIA, EDUCAÇÃO, CULTURA E ARTE (DIMECA)
Mário Hélio Gomes de Lima

DIRETOR DE PESQUISAS SOCIAIS (DIPES)
Luís Henrique Romani de Campos

COORDENADORA DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS E PROCESSOS
Elizabeth Mattos

PROJETO GRÁFICO DE CAPA
Antonio Laurentino

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA
Leonardo Ferreira

Foi feito o depósito legal

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Fundação Joaquim Nabuco – Biblioteca)

M912a Mosna, Rosa Maria
Avaliação da política pública "Programa Mais Educação" em escolas de ensino fundamental da Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul: impactos na qualidade da educação e no financiamento do ensino fundamental / Rosa Maria Mosna. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2021.
331 p. il:
Bibliografia
ISBN: 978-65-5737-007-0
1. Educação. 2. Política Educacional. 3. Programa Mais Educação. I. Título.

CDU: 37.014.5(816.5)

AGRADECIMENTOS

Trabalho quase concluído, sensação do desafio vencido e da satisfação pelo acúmulo teórico e pelas descobertas.

Foi um período de muitas tarefas e renúncia, mas também de aprendizagem, crescimento intelectual e experiência de vida que eu agradeço muito poder ter vivido. Sinto-me uma privilegiada. Mas, antes de colocar o ponto final, falta algo indispensável. Parafraseando o poeta, "agradecer é preciso"!

Sim, porque nada disso seria possível se algumas pessoas não tivessem cruzado o meu caminho e me auxiliado.

A essas **pessoas especiais** eu agradeço e dedico a minha vitória.

Agradeço, em primeiro lugar, o dom da vida;

Agradeço a minha orientadora, professora Nalú Farenzena, pela dedicação, generosidade, sabedoria e paciência, enfim, pelas orientações importantes que me permitiram escolher o caminho e os referenciais adequados para realizar e concluir o estudo. Nalú, tu és uma pessoa iluminada! Meus sinceros agradecimentos;

Agradeço as minhas filhas queridas, Simone e Viviane, meu neto Matheus e minha netinha recém nascida Clarissa pelo carinho, força e compreensão pelas minhas ausências;

Aos meus genros, César e Carlos, a tia Mari, e amigas queridas, Anunciação, Jussélia, Otília, entre outras, também, pela força e compreensão com minhas ausências;

Agradeço minhas colegas, orientandas da Nalú, pelo companheirismo e inúmeras contribuições nesses anos de convívio;

Agradeço ao Secretário da Educação, professor José Clóvis de Azevedo, e aos demais membros da direção da Seduc e assessores, pelo consentimento em fornecer as informações necessárias, sem as quais esse trabalho não teria sido realizado;

Agradeço, também, às direções das escolas pesquisadas pelo acolhimento e disponibilidade em atender as solicitações de pesquisa;

Agradeço, *in memoriam*, à minha mãe e meu pai, que mesmo estando em outro plano, sinto suas presenças iluminando meu caminho, me dando força e coragem para que eu consiga realizar meus sonhos;

Agradeço a muitas outras pessoas que mesmo não tendo sido citadas aqui, muito contribuíram para a conclusão desta etapa importante da minha vida.

LISTADE QUADROS

Quadro 1.1 – Quadro de referências para o estudo avaliativo do processo de implementação e de resultados do *Programa Mais Educação* | **47**
Quadro 4.1 – Evolução da oferta do PME, pelo número de escolas e de municípios – rede estadual de ensino do RS – 2008-2013 | **185**
Quadro 4.2 – Proporção de estudantes beneficiários(as) do PME e do PBF em 2011 – Escolas da Amostra – 2008-2011 | **188**
Quadro 4.3 – Número de oficineiros e número de estudantes atendidos(as) pelo PME – Escolas da Amostra – 2012 | **189**
Quadro 4.4 – Distribuição das respostas dos gestores quanto à existência de espaços para atividades desportivas – Escolas da Amostra – 2012 (em %) | **198**
Quadro 4.5 – Macrocampos escolhidos – Escolas da Amostra – 2008-2011 | **199**
Quadro 4.6 – Respostas das gestoras e dos coordenadores do PME sobre o conhecimento do teor dos cadernos do PME – Escolas da Amostra – 2012 (em %) | **210**
Quadro 4.7 – Proporção de estudantes do PME nas turmas dos docentes que responderam ao questionário – Escolas da Amostra – 201 | **229**
Quadro 4.8 – Escolaridade dos pais e mães que responderam ao questionário – Escolas da Amostra – 2012 | **236**
Quadro 4.9 – Faixa etária dos pais e mães que responderam ao questionário – Escolas da Amostra – 2012 | **237**
Quadro 4.10 – Raça/etnia dos pais e mães que responderam ao questionário –Escolas da Amostra – 2012 | **237**
Quadro 4.11 – Gênero dos pais e mães que responderam ao questionário Escolas da Amostra – 2012 | **237**
Quadro 4.12 – Distribuição de respostas dos(as) estudantes quanto à sua faixa etária – Escolas da Amostra – 2012 | **244**
Quadro 4.13 – Distribuição dos estudantes(as) quanto à sua raça/etnia – Escolas da Amostra – 2012 | **244**
Quadro 4.14 – Distribuição dos(as) estudantes quanto ao gênero – Escolas da Amostra – 2012 | **244**
Quadro 4.15 – Incidência de respostas dos(as) estudantes quanto às oficinas preferidas – Escolas da Amostra – 2012 | **246**

Quadro 5.1 – Dados referentes à taxa de aprovação – Escolas Pesquisadas – 2008 e 2012 (em %) | **266**
Quadro 5.2 - Intervalos nas taxas de aprovação - Escolas Pesquisadas –2008 e 2012 (em %) | **267**
Quadro 5.3 - Intervalos de aumento na taxa de aprovação – Escolas Pesquisadas – 2008 e 2012 (em %) | **268**
Quadro 5.4 – Dados referentes à comparação entre taxas de aprovação – Escolas Pesquisadas – 2008 e 2012 | **269**
Quadro 5.5 - Dados referentes à taxa de abandono – Escolas Pesquisadas - 2008 e 2012 | **270**
Quadro 5.6 - Intervalos de redução na taxa de abandono – Escolas Pesquisadas 2008 e 2012 | **271**
Quadro 5.7 - Dados referentes à comparação entre taxas de abandono – Escolas Pesquisadas – 2008 e 2012 | **272**
Quadro 5.8 – Dados referentes à evolução do Ideb – Escolas Pesquisadas – 2009 e 2011 | **273**
Quadro 5.9 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental – Brasil, rede estadual do Rio Grande do Sul e Escolas da Amostra – 2009 e 2011 | **274**
Quadro 5.10 – Dados referentes à relação com o Ideb nacional e da rede estadual de ensino – Escolas Pesquisadas – 2009 e 2011 | **275**
Quadro 6.1 - Complementação União ao Fundeb - 2007-2012 | **281**
Quadro 6.2 – Valor aluno/ano séries iniciais do ensino fundamental urbano – 2008-2012 | **282**
Quadro 6.3 – Receita anual prevista no Fundeb – 2007-2013 | **283**
Quadro 6.4- Despesas anuais por instituições de ensino por estudante para os serviços essenciais (2007) – em U$S | **286**
Quadro 6.5 - Valor mínimo aluno/ano tempo integral do ensino fundamental, no âmbito do Fundeb – 2008-2012 | **291**
Quadro 6.6 - Jornada Escolar Diária – Países Selecionados | **299**
Quadro 6.7 – Valores referentes ao montante de recursos financeiros recebidos pelas escolas por conta do Programa Mais Educação – Escolas da rede estadual do Rio Grande do Sul – 2008-2012 | **302**

Quadro 6.8 – Recursos financeiros recebidos pelas escolas por conta da Autonomia Financeira – Escolas Pesquisadas - 2008-2011 | **302**
Quadro 6.9 - Proporções dos itens de despesas dos recursos do PDDE/PME repassados às escolas – Escolas da Amostra – 2008-2011 (em %) | **306**
Quadro 6.10 – Intervalos de nº de estudantes e os respectivos repasses – 2008-2009 | **308**

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 – Tempo de participação dos(as) filhos(as) no PME informado pelos pais e mães – Escolas da Amostra – 2012 | **238**
Tabela 4.2 – Distribuição de respostas positivas ou negativas de pais e mães quanto à aceitação das atividades do PME pelos(as) filhos(as) – Escolas da Amostra – 2012 | **239**
Tabela 4.3 – Distribuição de respostas dos pais e mães quanto à melhorias na vida escolar dos(as) filhos(as) com a participação no PME – Escolas da Amostra – 2012 | **239**
Tabela 4.4 – Distribuição de respostas dos pais e mães quanto à existência ou não de dificuldades para garantir a participação do(a) filho(a) nas atividades do PME – Escolas da Amostra – 2012 | **241**
Tabela 4.5 – Distribuição de respostas dos pais e mães quanto à melhoria ou não do relacionamento entre a escola e as famílias com o advento do PME –Escolas da Amostra – 2012 | **242**
Tabela 4.6 – Distribuição de respostas dos(as) estudantes quanto à melhoria no rendimento escolar com a participação no PME– Escolas da Amostra – 2012 | **247**
Tabela 6.1 – Evolução das matrículas de tempo integral da rede estadual de ensino do RS computadas no Fundeb - 2008-2013 | **296**
Tabela 6.2 – Recursos financeiros recebidos pelas escolas por conta da AF e PME e a proporção entre AF e PME – Escolas da Amostra – 2008-2011 | **304**

LISTA DE SIGLAS

ADCT Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AF Autonomia Financeira

Anfope Associação Nacional pela Formação de Profissionais de Educação

CAQ Custo-aluno-qualidade

CAQTI Custo-aluno-qualidade do turno integral

CDES Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CEB Câmara de Educação Básica

Cenpec Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária

CF Constituição Federal

Ciep Centro Integrado de Educação Pública

CNE Conselho Nacional de Educação

CNTE Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

Conae Conferência Nacional de Educação

Coneb Conferência Nacional de Educação Básica

Consed Conselho Nacional de Secretários de Educação

CRE Coordenadoria Regional de Educação

Creas Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DCNEF Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental

DRU Desvinculação de Receita da União

ECA Estatuto da Criança e do Adolescente

EC Emenda Constitucional

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

Inep Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDE Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC Ministério da Educação

OCDE Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG Organização Não Governamental

ONU Organização das Nações Unidas

Paif Programa de Atenção Integral à Família

Peif Programa Escolas Interculturais de Fronteira

PBF Programa Bolsa Família

PEE Programa Especial de Educação

Peti Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PDE Plano de Desenvolvimento da Educação

PDDE Programa Dinheiro Direto na Escola

PIB Produto Interno Bruto

PL Projeto de lei

PME Programa Mais Educação

PNE Plano Nacional de Educação

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Profic Programa de Formação Integral da Criança

PST Programa Segundo Tempo

REE Rede Estadual de Ensino

RS Rio Grande do Sul

Saeb Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEB Secretaria de Educação Básica

Secad Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

Seduc Secretaria de Estado da Educação

Simec Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

UNB Universidade de Brasília

Undime União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação

Unesco Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Unicef Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

A FUNDAJ NO CONTEXTO DA COMISSÃO EDITORIAL DE EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL | 17

APRESENTAÇÃO | 21

INTRODUÇÃO | 27

1. OLHARES SOBRE O CONTEXTO DA ESCOLA PÚBLICA: SITUANDO O CAMINHO DA PESQUISA | 39

1.1 As linhas gerais do desenvolvimento da pesquisa | **46**

1.2 Olhares sobre a política pública: situando o objeto de pesquisa | **50**

1.2.1 Política Pública: aspectos históricos e legais | **50**

1.2.2 Política Pública e Avaliação de Política: aspectos teóricos e metodológicos | **53**

1.3 Especificando a abordagem metodológica do estudo | **68**

2. OLHARES SOBRE OS CONCEITOS E AS EXPERIÊNCIAS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL E DE TEMPO INTEGRAL: O CONTEXTO DA INFLUÊNCIA | 75

2.1 Revisitando conceitos nas dimensões histórica, política, filosófica e ideológica | **75**

2.1.1 Educação integral e tempo integral | **75**

2.1.2 A vertente libertária | **80**

2.1.3 A vertente liberal | **86**

2.1.4 Tendências contemporâneas | **105**

2.2 Mapeando experiências e programas de educação integral e/ou tempo integral no século XX e XXI em escolas públicas brasileiras | **112**

2.2.1 O Centro de Educação Popular Carneiro Ribeiro | **112**

2.2.2 Os Centros Integrados de Educação Pública - CIEPS | **117**

2.2.3 O *Programa de Formação Integral da Criança* – Profic | **126**

3. OLHARES SOBRE O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DO TEXTO | 139

3.1 O Quadro Normativo de Ação | **140**
3.2 A abrangência e evolução do Programa Mais Educação | **164**

4. OLHARES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: O CONTEXTO DA PRÁTICA | 175
4.1 O território da análise da implementação do Programa Mais Educação: a rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul | **183**
4.2 A visão dos gestores e coordenadores sobre a implementação do Programa Mais Educação | **187**
4.2.1 Sobre o espaço físico, os macrocampos, os oficineiros e a gestão do *Programa Mais Educação* | **195**
4.2.2 Sobre o conhecimento da concepção do *Programa Mais Educação* e projeto político-pedagógico | **209**
4.2.3 Sobre as dificuldades encontradas na implementação do *Programa Mais Educação* | **219**
4.2.4 Sobre os benefícios e a avaliação do *Programa Mais Educação* | **222**
4.3 A visão dos docentes sobre a implementação e avaliação do Programa Mais Educação | **225**
4.4 A visão dos pais e mães sobre a implementação do Programa Mais Educação e a relação escola/comunidade | **234**
4.5 A visão dos(as) estudantes sobre a implementação do Programa Mais Educação | **243**
4.6 Entre olhares: uma análise | **248**

5. OLHARES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: O CONTEXTO DOS RESULTADOS | 265

6. OLHARES SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO | 279
6.1 O Fundeb e o turno integral | **290**
6.2 O custo-aluno-qualidade e o turno integral | **206**
6.3 O financiamento do Programa Mais Educação | **301**

CONSIDERAÇÕES FINAIS | 311
REFERÊNCIAS | 323
LEGISLAÇÃO | 331

A FUNDAJ NO CONTEXTO DA COMISSÃO EDITORIAL DE EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL

Na primavera de 2016, aos 15 dias do mês de setembro, reunida na Fundaj, no Campus Anísio Teixeira, a Comissão emitiu o parecer final de uma chamada pública sobre Educação Integral em Tempo Integral. Muito simbólico o lugar por ter sido Anísio Teixeira um dos precursores dessa temática no Brasil e porque, naquele mesmo prédio havia funcionado nos anos 1960, uma Escola Experimental fundada por ele (inaugurada em 1957) do Centro de Pesquisas Educacionais do Recife, sob a direção de Gilberto Freyre, como iniciativa do governo federal. Ela tinha por objetivo utilizar, de forma inédita, novas metodologias de ensino para uma formação integral. O Centro foi extinto pela ditadura militar (como os outros no resto do país). No caso de Pernambuco, em 1975, seu prédio foi incorporado ao Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais - a partir dos anos 1980 passou a ser chamado de Fundação Joaquim Nabuco.

Essa proposta de uma educação que busca a formação integral e com jornada ampliada foi retomada pelo Ministério da Educação, em 2007, com a criação do Programa Mais Educação. Era uma iniciativa na gestão do presidente Lula e do ministro Fernando Haddad, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Seu objetivo era induzir uma política de ampliação da jornada escolar no Ensino Fundamental – chamada de educação integral em tempo integral porque existia a discussão conceitual para além de ampliação do tempo. Naquele contexto, a ideia de criar uma Chamada Pública para publicações de trabalhos sobre essa temática estava relacionada com um contexto no qual o Programa Mais Educação estava em mais de 50 mil escolas. Assim, a Comissão Editorial trabalhou arduamente para escolher os trabalhos que estão sendo publicados. Foi um marco na trajetória da Fundaj no debate da Educação em tempo integral.

Nesse período, por solicitação do Ministério da Educação, a Fundaj passou a sediar o Comitê Territorial de Políticas para Educação Integral, onde ficavam as articuladoras, Glauce Gouveia, Rosevanya Albuquerque e Luciana Brito. O trabalho de coordenação das secretarias nas quais o referido Programa estava em funcionamento. Em 2011, por iniciativa do então presidente Fernando José Freire, a instituição passou a fazer parte desse coletivo, do qual participavam outras instituições como a UFPE e UFRPE. Foram anos de muitas aprendizagens e muitos trabalhos colaborativos, com as colegas da UFPE, especialmente Flávia Campos, Ana Emília Castro e Ana Lúcia Fontes. Esse foi um tempo de muitas ações educativas que desenvolvemos ações no âmbito da Coordenação Geral de Estudos Educacionais da Diretoria de Pesquisas Sociais, mas também da Diretoria de Formação e do Museu do Homem do Nordeste. Pude testemunhar e colaborar com esse processo, que envolveu muitas outras pessoas que trabalham na Fundaj. No período de 2011 a 2016, organizamos três Fóruns que contaram com uma média de 700 participantes em cada um deles. Foi possível integrar a equipe de pesquisa coordenada por Lúcia Veloso (UFMG) e depois desenvolvemos duas pesquisas, sendo a primeira em parceria com a Diretoria de Currículos e Educação Integral do MEC e a segunda, com o Ministério da Cultura. Ainda promovemos diversas ações de formação, das quais destaco as três Escolas de Comitês, que foram espaços para encontro de representantes de todos os estados do Brasil. foram iniciativas importantes que articulavam o conhecimento acadêmico com a gestão e práticas na educação básica.

Uma dessas ações foi a criação da Comissão Editorial. O resultado do seu trabalho foi a aprovação dos três livros que estão sendo publicados. A Comissão tinha por objetivo reunir os trabalhos e criar um acervo sobre a temática, além de incentivar e estimular a publicação. Foi uma iniciativa apoiada pelo então presidente e pela Editora Massangana. Sob a direção de Jaqueline Moll, a comissão se reuniu na Fundaj, duas vezes, e contou com o apoio de diversos profissionais como pareceristas ad-hoc, que avaliaram os trabalhos (de forma anônima). Aproveitamos o ensejo para agradecer a toda essa equipe

que trabalhou com afinco para dar cabo dessa missão. Nominalmente agradecer a todas as que participaram dessa Comissão: Jaqueline Moll, Ana Emilia Gonçalves de Castro, Glauce Keli Oliveira da Cruz Gouveia, Ivany Souza Ávila, Lúcia Helena Alvarez Leite, Natacha Gonçalves da Costa, Rosevanya Fortunato de Albuquerque.

É com grande alegria que vemos esse projeto retomado sob a direção da Editora da nossa colega Elizabeth Mattos, contando com o valoroso trabalho de Antonio Laurentino. Agradecemos o empenho da equipe da Diretoria de Pesquisas Sociais, sob a direção do colega pesquisador Luís Romani de Campos, e que contou com o trabalho incansável de Adriana Martins para que essas obras pudessem vir a público.

Parabenizamos os três trabalhos escolhido e que integram essa coleção, são eles: Educação (em tempo) Integral na Infância: ser aluno e ser criança em um território de vulnerabilidade de Levindo Diniz Carvalho; Avaliação da política pública "Programa Mais Educação" em escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul: impactos na qualidade da educação e no financiamento do ensino fundamental de Rosa Maria Pinheiro Mosna; Educação Integral e Jovens-Adolescentes: Tessituras e Alcances da Experiência de Bárbara Bruna Moreira Ramalho.

Essas obras mantêm acesa a chama da esperança na criação futura de políticas com ampliação da jornada e nos mostram pontos positivos das experiências pesquisadas. E apontam que não se trata de um simples aumento de horas de permanência na escola, o tempo ampliado deve garantir o direito à educação que significa incluir artes, esportes e lazer como parte do currículo obrigatório. Os livros que vêm a público apontam resultados de pesquisas que tratam dessa temática e nos levam a refletir sobre os objetivos da educação escolar.

Cibele Maria Lima Rodrigues

Pesquisadora da Fundação Joaquim Nabuco

APRESENTAÇÃO

Senti grande alegria ao ser comunicada pela querida Professora Cibele Rodrigues, de que os trabalhos acadêmicos selecionados, no âmbito da chamada pública da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) "nº 01/2015 – Educação Integral em Tempo Integral", seriam, finalmente, publicados.

Construída a partir do contexto de uma política educacional que demandou enorme esforço de diferentes atores públicos para efetivação da agenda de ampliação do tempo escolar, na perspectiva da educação integral, esta chamada pública, reuniu significativo número de trabalhos acadêmicos que derivaram de atenta leitura do contexto educacional brasileiro do período democrático encerrado em 2016.

As mudanças provocadas pelo Fundeb e pelo PDE, ambos desencadeados em 2007, permitiram iniciar a retomada de uma linha histórica de iniciativas, programas, proposições, obras que apontavam para a escola de dia completo e de currículo integral, sonhada desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932.

Previa-se nestes dois marcos programáticos e legais a ampliação de recursos para matrículas em "tempo integral" e a implementação de uma ação, coordenada pelo Ministério da Educação, com o objetivo de aumentar o tempo escolar diário de permanência de crianças e adolescentes em atividades formativas específicas das disciplinas obrigatórias e, para além delas, em atividades formativas de áreas significativas para o pleno desenvolvimento da pessoa, previsto no artigo 205 da Constituição Federal.

Neste contexto constituiu-se o Programa Mais Educação, que no período de 2007 a 2016, chegou a 60 mil escolas públicas municipais e estaduais e a mais de 7 milhões de estudantes do ensino fundamental, induzindo a expansão dos processos educativos através de mais tempo diário, espaços ressignificados e expandidos para as atividades pedagógicas – dentro e fora da escola, e mais oportunidades tanto

em relação as tradicionais disciplinas do currículo, quanto a novos saberes, temas e práticas sócio-culturais.

O Programa dialogou com professores, gestores, pesquisadores desencadeando políticas, ações e a organização de estruturas municipais e estaduais, focadas no desenvolvimento de uma educação integral. Dialogou com as Universidades, induzindo grupos de pesquisa, ensino e extensão, na perspectiva da produção de conhecimentos e novas práticas, a partir de diferentes matrizes e filiações teórico-epistemológicas.

Dialogou, também, com organismos autárquicos, ligados ao Ministério da Educação como o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Coordenação para o Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), para produzir os meios, em termos de financiamento, formação de professores/as e diretrizes, que sustentassem sua implementação.

Por fim, dialogou com outros Ministérios e orgãos do governo federal, para a expansão intersetorial necessária à consolidação do caminho da educação integral no Brasil. Importante mencionar que a Portaria Interministerial que instituiu o Programa Mais Educação é assinada pelos Ministérios da Educação, da Cultura, dos Esportes e do Desenvolvimento Social e Combate a fome. Além desses, agregaram-se ao processo, no decorrer do período 2007-2014, os Ministérios da Defesa, do Meio Ambiente, da Saúde, a Secretaria Geral da Presidência da República e a Controladoria Geral da União.

Deslocando o epicentro das temáticas específicas, de cada área, para os sujeitos, em seus contextos e com suas demandas, e provocando a ação governamental conjunta nos territórios, ensaiou outro jeito de fazer políticas sociais e educacionais.

A partir da experiência do Escola Aberta, o Programa Mais Educação organizou Comitês de Educação Integral, que reuniram representantes de Secretarias Municipais e Estaduais de Educação e de outras áreas, Universidades e outros atores sociais e políticos, em

diferentes configurações, nas diferentes regiões e estados do Brasil, com o objetivo de manter e qualificar o debate sobre educação integral e enfrentar seus desafios no âmbito das escolas.

Uma articulação de forças, nas diferentes esferas e instâncias, que culminou na inclusão da educação integral, como Meta 6,no Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014, com seu conjunto de suas estratégias.

Portanto, reintroduziu o tema da educação integral na agenda das políticas educacionais brasileiras nos quatro cantos do país, retomando idéias de grandes pensadores do Brasil como Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro.

Do ponto de vista pedagógico-curricular, introduziu os macrocampos pedagógicos, relacionados a áreas significativas para os processos de desenvolvimento humano e para a vida escolar e social: Acompanhamento Pedagógico; Meio Ambiente; Esporte e Lazer; Direitos Humanos em Educação; Cultura e Artes; Cultura Digital; Promoção da Saúde; Educomunicação; Investigação no Campo das Ciências da Natureza; Educação Econômica, com a proposição de atividades organizadoras de saberes e práticas, que eram escolhidas pelas escolas, de acordo com seu projeto educativo, potencializando o trabalho cotidiano e sua autonomia pedagógica e financeira.

Na perspectiva da expansão dos espaços e oportunidades educativas, o Programa Mais Educação introduziu a idéia de arranjos educativos locais, territórios educativos e cidades educadoras, articulando ao percurso escolar, espaços sociais significativos, que ampliam as possibilidades formativas, indo além das listagens de conteúdos e do enfoque instrucional que ainda prepondera, na grande maioria das instituições escolares, não só encurtadas no seu tempo, mas nas dimensões formativas que desenvolvem.

Todo este conjunto de proposições e construções fomentou a produção de conhecimentos em termos de dissertações de mestrado, teses de doutorado e pesquisas individuais ou institucionais, expandindo olhares e perspectivas em relação a diferentes aspectos das

políticas educacionais: currículo, financiamento, aprendizagem, planejamento, avaliação, entre outros. Para, além disto, provocou novos olhares trazendo para o campo da educação integral a perspectiva de estudos acerca de políticas intersetoriais, territórios educativos, relação escola-cidade, pedagogias sociais, entre outros, na perspectiva do enfrentamento das desigualdades sócio-educacionais, do chamado "fracasso escolar" e da construção da igualdade em termos de acesso e permanência na escola, prevista constitucionalmente.

As universidades brasileiras, estimuladas por mudanças efetivas nos contextos escolares, dedicaram-se a estudar os processos que estavam em curso e, nestes percursos, um conjunto significativo de qualificados trabalhos investigativos foi apresentado como resposta a chamada pública da Fundaj.

Os três trabalhos selecionados, de professores e estudantes da UFMG e da UFRGS: "Educação (em tempo) Integral na Infância: ser aluno e ser criança em um território de vulnerabilidade" de autoria de Levindo Diniz Carvalho; "Avaliação da política pública "Programa Mais Educação" em escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul: impactos na qualidade da educação e no financiamento do ensino fundamental" de autoria de Rosa Mosna; e "Educação Integral e Jovens-Adolescentes: Tessituras e Alcances da Experiência" de autoria de Barbara Bruna Moreira Ramalho destacaram-se em termos de relevância, consistência, interlocução com a produção da área (tema do Edital), originalidade e clareza – critérios, definidos no edital, para sua seleção.

Em15 de setembro de 2016 finalizamos o trabalho de avaliação, através de um processo que envolveu inúmeros colegas de muitas universidades brasileiras e considerou, além do anonimato de autoria, todos os procedimentos éticos necessários para que o resultado final fosse justo.

Não foi um trabalho fácil, em função da qualidade dos trabalhos que chegaram.

Contudo, o conjunto do processo resultou em profunda gratificação pela seriedade com que professores e professoras, país afora, dedicaram-se ao tema da educação integral transformando em problema de pesquisa questões relativas aos tensionamentos pedagógicos, políticos e administrativos cotidianos de quem está na linha de frente do trabalho escolar.

O hiato entre a finalização do processo de avaliação e o momento presente, no qual a publicação se fez possível (2016-2021), em nada retira a contemporaneidade em relação aos temas e miradas acerca da educação integral, como possibilidade efetiva para a transformação necessária e profunda da escola pública no Brasil, cada dia mais urgente.

Meu profundo agradecimento a equipe de professoras e professores que colaboraram para que este trabalho fosse possível, bem como a Fundaj que completa agora este importante ciclo.

Grande abraço a todas, todes, todos possíveis leitores!

Tudo vale a pena se a alma não é pequena, como poeticamente nos ensinou Fernando Pessoa.

Jaqueline Moll

Pedagoga, Dra. em Educação,
Professora Titular da UFRGS

Porto Alegre, 18 de junho de 2021 –
no limiar entre o outono e o inverno

INTRODUÇÃO

Esta tese se insere no campo da avaliação de política pública e com esse escopo faz a avaliação da implementação da política do governo federal denominada *"Programa Mais Educação"*, que se propõe a ser um indutor da ampliação da jornada escolar na perspectiva da educação integral, ressignificar o currículo escolar e contribuir na melhoria da qualidade da educação.

Ao iniciar a avaliação dessa Política, cujas intenções estão referidas acima, entende-se ser necessário fazer uma breve contextualização da realidade educacional brasileira para entender as razões que levaram o governo a formular e implementar esse Programa.

Primeiramente, é preciso reconhecer que o Estado brasileiro tem uma grande dívida educacional para com sua população. Nosso país ainda não conseguiu superar o seu atraso educacional, apesar de todas as suas potencialidades, da Constituição Federal, de 1988 ter definido a educação como direito de todos, de ter ocorrido, na última década, uma ampliação efetiva nas taxas de escolarização, especialmente no ensino fundamental, que beira à universalização, embora com taxas de conclusão extremamente baixas. Ao olhar a realidade brasileira constata-se que nossos índices educacionais são inferiores aos de muitos países da América Latina e o Brasil permanece apresentando um padrão de desigualdade educacional intolerável.

Se em décadas anteriores esse cenário de negligência educacional não preocupava sobremaneira a sociedade, nos dias atuais ela não o tolera, porque o desenvolvimento capitalista, ao colocar a ciência intimamente ligada ao processo produtivo, fez com que o conhecimento adquirisse uma amplitude sem precedentes na história, impactando o cotidiano da população urbana e do campo, tornando a educação um fator determinante para a sobrevivência, para o desenvolvimento social e sustentável da nação, para as aspirações de redução das desigualdades, bem como para o exercício da cidadania e a consolidação da democracia.

Portanto, uma educação pública de qualidade que garanta o acesso, a permanência e o sucesso, em todos os níveis, não pode mais ser adiada, porque quem detém apenas o ensino fundamental não consegue responder aos desafios de uma sociedade globalizada.

Para que a educação tenha a qualidade que a sociedade requer, faz-se necessário, contudo, apontar os problemas que a afetam, pelo qual, sem grandes dificuldades, se chega à conclusão de que eles são de duas ordens, quantidade e qualidade, mas a raiz dos problemas está situada nas desigualdades, na inadequação curricular e estrutural das escolas e no baixo padrão de financiamento.

Quanto às desigualdades educacionais existentes no Brasil, elas são frutos do descaso do poder público com a educação da população, devido à limitação do acesso e de um currículo elitizado.

Um fato que contribuiu para o cenário educacional desfavorável é que a universalização do ensino fundamental obrigatório introduziu um contingente de alunos oriundos das classes populares numa escola que não reunia as condições estruturais e pedagógicas de promover uma educação em sintonia com as transformações do mundo contemporâneo e que atendesse as necessidades dessa população (MOSNA, 2008).

Em face dessa heterogeneidade no acesso e das carências das crianças e adolescentes que ingressaram na escola pública, para que possam concluir a educação básica com sucesso, urge ressignificar essa escola de forma que ela ofereça uma formação integral, que propicie o acesso ao saber científico, às artes, ao desporto, que seja uma escola que desperte o desejo de aprender e seja uma instituição "reparadora". Ao garantir o sucesso escolar dos alunos, a escola pública está contribuindo para reduzir as desigualdades e conferindo à educação escolarizada um caráter emancipatório, pois ela tem se tornado uma fonte de injustiça social ao conviver com as altas taxas de reprovação e abandono.

Entretanto, as políticas educacionais vigentes não têm dedicado atenção ao processo ensino-aprendizagem e às desigualda-

des. Elas vêm relacionando qualidade da educação a resultados na proficiência dos alunos. Para isso, aperfeiçoam-se os métodos de gestão, ignorando as condições do processo que levam a esses resultados socialmente considerados limitados. Os testes em larga escala, e agora o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), tornam visível a face da desigualdade, mas esta não tem sido a principalidade das políticas educacionais.

De mais a mais, a qualidade da educação tem um caráter polissêmico, ou seja, "comporta diversos significados e por isso tem potencial de desencadear falsos consensos na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo capacidades valorativas" (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 7).

Numa perspectiva histórica, a literatura educacional brasileira confere três significados à noção de qualidade da educação. Como marco inicial, temos a qualidade da educação relacionada ao aspecto quantitativo, ou seja, ao aumento da oferta de vagas e das condições mínimas de funcionamento das escolas, pois a demanda crescente por educação acarretou a multiplicação dos turnos de funcionamento da escola, falta de professores e de insumos necessários à escolarização, superlotação das salas de aula e deterioração dos prédios escolares.

Na sequência temporal, ocorreu um processo de democratização do acesso com expansão das redes de ensino, porém sem que tenham ocorrido melhorias nas condições de ensino e aprendizagem. Nesta fase, a qualidade passou a ser relacionada ao fluxo, pois a ampliação de matrículas, desprovida de condições adequadas, fez emergir o problema da evasão e da repetência, o que desnudou a face oculta da escola pública, ou seja, a precariedade em termos de equipamentos e materiais didáticos necessários e a manutenção de um currículo voltado aos valores culturais da elite, mesmo tendo incorporado um contingente de alunos oriundos das camadas mais desfavorecidas da população. As escolas, progressivamente, foram desequipadas, degradadas e empobrecidas, portanto, neste período, fica transparente que as desigualdades educacionais decorrem não só dos fatores externos à escola, mas também dos fatores intraescolares.

Todavia, a partir da década de 1990, a noção de qualidade passou a ter novo contorno, influenciado por uma concepção mercantilista de educação, baseada em "novos" paradigmas de gestão empresarial e ditada pelas reformas neoliberais. A qualidade da educação passou a ser vista como aferição da proficiência dos alunos em testes padronizados em grande escala, sem levar em conta que os problemas de fluxo não haviam sido resolvidos e desprezando o contexto de crise econômica aguda, que penalizou especialmente as classes menos abastadas. Sem considerar, também, a restrição ao investimento do Estado em políticas sociais, que retirou do poder público a capacidade de melhorar as condições gerais de ensino e de aprendizagem, que já se encontravam aviltadas. Para dar sequência a esta nova visão de qualidade, criou-se o sistema nacional de avaliação, que trata todos os alunos de forma homogênea, desconsiderando as clivagens socioeconômicas, culturais, regionais, de etnia, de gênero, do meio rural e as precárias condições de oferta das escolas.

Esse atual "conceito" de qualidade da educação nega a sua relação com o contexto social, econômico e pedagógico no qual a escola está inserida sendo, portanto, inadmissível avaliar a qualidade da educação restringindo-a ao desempenho individual dos alunos em provas padronizadas, mesmo que associado a indicadores de fluxo (taxa de aprovação e evasão) – como é o caso do Ideb –, porque este desempenho depende de vários fatores, amplamente abordados na literatura: a ambiência cultural dos alunos, a estrutura das escolas, a formação e a valorização dos professores, os materiais pedagógicos suficientes e contemporâneos, a relação entre escola e a comunidade, a motivação e autoestima dos alunos (MOSNA, 2008). A qualidade da educação é um "valor agregado" e não o somatório do desempenho individual dos alunos. Além do que, não é possível abstrair que a qualidade da educação não é uma questão "estritamente técnica ou pedagógica, [envolve], sim, dimensões políticas que nos remetem às diversas formas como as classes sociais têm acesso aos denominados direitos sociais" (SPÓSITO, 2008, p. 85).

Nesse sentido, se a mensuração da aprendizagem é necessária, ela tem que ser utilizada como diagnóstico dos reais problemas de aprendizagem existentes e servir de suporte para orientar a formulação de políticas voltadas à melhoria do rendimento escolar e para o controle social das políticas. No entanto, não é essa a lógica que opera e impera na concepção da política educacional de avaliação. Ao tentar nivelar estudantes de diferentes condições socioeconômicas e culturais e de realidades escolares completamente distintas, os testes acabam servindo mais para uma lógica perversa de classificação das escolas e de ampliação das desigualdades educacionais do que para a melhoria da qualidade da educação, pois "uma das formas mais perversas de acentuar as desigualdades consiste exatamente na exigência de igualdade de realização para pontos de partida desiguais". (BEISIEGEL, 2005, p. 142). Na prática, os resultados dos testes têm sido utilizados para divulgação na mídia, dando margem a interpretações equivocadas ou mal intencionadas e para reforçar a imagem negativa da escola pública.

Por tudo que se observa e analisa, se tem clareza que a qualidade da educação não deve estar baseada apenas nos indicadores educacionais, pois as estatísticas nem sempre "retratam a complexidade das situações, [é importante promover mudanças] no ideário social a respeito do valor do trabalho educacional e do que é esperado na formação de novas gerações" (CDES, 2010, p. 20).

As pesquisas de Charlot (2000) dão pistas importantes para se chegar a um significado contemporâneo de qualidade da educação. Ele diz que para uma criança ter uma atividade intelectual, aprender e se desenvolver, ela precisa encontrar um sentido e o prazer do saber. Ele considera que a construção destas disposições está no centro do trabalho escolar, pois os alunos de classes populares têm uma relação muito forte com a escola, mas uma relação fraca com o saber.

É preciso considerar que o ato de aprender tem implicações emocionais, por isso a qualidade da educação passa por despertar nos alunos o interesse, o desejo pelo conhecimento, o prazer pelas descobertas, o estímulo para a busca de informações e de conheci-

mentos. A aprendizagem "depende das condições de que dispomos para aprender. Somos programados para aprender, mas o que aprendemos depende do tipo de comunidade de aprendizagem a que pertencemos" (GADOTTI, 2009, p. 53).

Desse modo, a escola não pode ser vista apenas como o local de "transmissão de conhecimento", mas como o local onde se gera o desejo de construir conhecimento, a sedução por conhecer.

Numa sociedade como a nossa, que apresenta altos índices de desigualdade, a busca pela qualidade da educação passa pelo resgate do ideal de igualdade que, por sua vez, só será atingido com políticas públicas reparadoras, distributivas. As desigualdades educacionais expressam e (re)produzem a negação do direito à educação e as políticas de educação integral em tempo integral, consubstanciadas num projeto pedagógico da escola, têm potencial para serem políticas reparadoras, que garantam o direito à educação e trilhem na direção da sua qualidade.

Portanto, no entendimento desta autora, a busca pela qualidade da educação, além das condições materiais adequadas da escola, passa pela ressignificação curricular que tenha como pressuposto uma educação integral em tempo integral.

É importante destacar que os conceitos de "educação integral" e de "tempo integral", embora muitas vezes sejam usados com significado idêntico, não são sinônimos, pode haver ampliação de jornada escolar sem o desenvolvimento de uma educação integral, porém, como nos ensina Anísio Teixeira, a recíproca não é verdadeira, ou seja, não há condições de existir educação integral sem tempo integral. É importante destacar, ainda, que no entendimento dessa autora, na conjuntura atual, a política pública de educação integral em tempo integral tem tudo para enraizar-se e contribuir para o sucesso escolar, principalmente dos alunos que vivem em "regiões conflitadas"[1] e/ou nos grandes centros urbanos onde a situação de vulnerabi-

[1] Adoto o termo "regiões conflitadas" para caracterizar aquelas situadas nas periferias das grandes cidades e áreas metropolitanas com altos índices de violência.

lidade social[2] é muito séria, constituindo-se, portanto, numa política reparadora. Segundo Gadotti (2009, p. 55) "A educação não é só uma prioridade. Ela é precondição do desenvolvimento e da justiça social. Na era do conhecimento, socializá-lo é distribuir renda. Não há desenvolvimento sem inovação tecnológica e não há inovação sem pesquisa, sem educação, sem escola".

Um dos grandes gargalos para buscar solucionar os problemas educacionais brasileiros é o financiamento da educação. É inquestionável o fato de que as demandas educacionais estão sendo amplificadas substantivamente nas duas últimas décadas, este é um elemento de realidade importante que precisa ser considerado na alocação de recursos para que o Brasil possa prosseguir no atual ritmo de desenvolvimento econômico-social. O financiamento da educação tem um papel fundamental para que os sistemas de ensino formulem e implementem políticas que apontem no sentido da reparação das desigualdades e melhorem as atuais condições de oferta.

No segundo mandato do Presidente Lula, o governo, buscando atender as demandas educacionais, lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que se caracteriza por um conjunto de políticas que pretende incidir nos sistemas de ensino visando a melhoria da qualidade da educação. No bojo do PDE o governo lançou o *Programa Mais Educação* cuja intenção foi mencionada no início desse texto.

Como essa pesquisadora tem interesse em pesquisar temáticas que envolvam as desigualdades e a justiça social, pois acredita que uma educação de qualidade contribuirá para atenuar os efeitos deletérios do capitalismo, mas só será alcançada quando os sistemas de ensino tiverem como foco principal a educação integral, na acepção referi-

[2] Estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que originou o livro "Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas" trabalha a definição de vulnerabilidade social como sendo o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais econômicas culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores (ABRAMOVAY et al, 2002).

da acima, entendeu que o *Programa Mais Educação* seria uma política que merecia ser estudada, por ter na sua gênese essa pretensão.

Quanto à acepção de educação integral adotada nessa tese, ela referencia-se na concepção de Anísio Teixeira, que não difere muito da vertente libertária, ou seja, concebe uma educação humanista que articule os aspectos cognitivos, físicos, estéticos e éticos. Uma educação prazerosa que tenha sentido para o aluno, que forme cidadãos críticos e democráticos; que prepare os educandos para indagar e resolver por si os seus problemas; que prepare para uma vida cheia de incertezas, para o respeito às diferenças e à natureza. Por tudo isso ela não pode acontecer numa

> escola de tempo parcial, nem [numa] escola somente de letras, nem [numa] escola de iniciação intelectual, mas [numa] escola sobretudo prática, de iniciação ao trabalho, de formação de hábitos de pensar, [...] de fazer, [...] de trabalhar, [...] de conviver e de participar em uma comunidade democrática (TEIXEIRA, 2007, p. 66).

O conteúdo até aqui exposto serve de preâmbulo para este livro, cuja indagação de fundo é a seguinte: em que medida o *Programa Mais Educação* pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação e a redução das desigualdades educacionais, uma vez que amplia a jornada escolar, amplia os recursos financeiros para as escolas e se propõe a ressignificar o currículo escolar? O estudo teve como objetivo geral avaliar os impactos do *Programa Mais Educação* em termos da qualidade da educação e do financiamento em escolas da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul. O estudo concentrou-se nas quarenta e nove escolas que iniciaram a implementação do Programa, no período de 2008 a 2011, escolas essas que se situam em quatro municípios da região metropolitana de Porto Alegre, sendo que a pesquisa empírica foi realizada em onze dessas escolas (29%), nos meses de outubro e novembro de 2012.

É preciso observar que, inicialmente, quando da proposta de pesquisa, a intenção era pesquisar esse impacto em escolas das redes municipais de Porto Alegre e de Gravataí. O projeto de pesquisa foi

elaborado nessa perspectiva, mas tendo em vista que esta pesquisadora passou a exercer suas funções na Secretaria Estadual de Educação, que têm um número maior de escolas no Programa, e que teria um acesso maior aos dados do Programa, com a concordância da orientadora e do próprio Secretário de Educação foi alterada a decisão anterior. Contribuiu para essa decisão uma avaliação, compartilhada com a orientadora da pesquisa, de que haveria dificuldades na realização da pesquisa junto às duas redes municipais, dados os contextos políticos e institucionais de ambas as redes.

Este estudo está organizado em seis capítulos. O primeiro capítulo apresenta as linhas gerais do desenvolvimento da pesquisa, ou seja, o objeto da pesquisa, bem como os objetivos a serem desenvolvidos, já referidos, em parte, acima. Na sequência são abordados conceitos de política pública e avaliação de política e referenciais metodológicos, baseados em especial nos autores Muller e Surel, Marta Arretche e Sônia Draibe e a abordagem do ciclo de política de Stephen Ball e Richard Bowe, referenciais que serão utilizados no decorrer do trabalho.

O segundo capítulo faz um sucinto resgate das diferentes matrizes filosóficas, ideológicas e políticas do conceito de educação integral, especialmente nas vertentes libertária e liberal, que deram suporte à grande maioria das experiências de tempo integral. A vertente libertária realizou experiências importantes na Europa, nas últimas décadas do século XIX e início do século XX e esse modelo de escola foi trazido para o Brasil, mas foram banidas, tanto lá como cá, pela repressão policial. Todavia, deixou um importante legado que não deve ser esquecido. A vertente libertária defendia uma escola em tempo integral, não estatal, pois entendia que a emancipação humana é obra dos trabalhadores. A vertente liberal é conhecida por Escola Nova e o expoente brasileiro foi Anísio Teixeira. Embora esta vertente não utilizasse o termo "educação integral", os ideais e as práticas desenvolvidas fizeram uso desta noção, pois buscaram rever os métodos tradicionais de ensino-aprendizagem e os fins da escola, para que a educação propiciasse o desenvolvimento de todas as capacidades do indivíduo. A vertente

liberal via na igualdade de oportunidades o caminho para reduzir as desigualdades sociais, por isso defendia o dever Estado na garantia do acesso à escola, que precisava ser de tempo integral. Nas últimas décadas têm surgido novas tendências sobre o atendimento integral. O enfoque que vem se destacando defende a ampliação da jornada escolar por meio de ações e de vivências comunitárias, nos moldes do Movimento das Cidades Educadoras.

A seguir são apresentadas as principais experiências e programas de educação integral e/ou tempo integral desenvolvidas em escolas públicas brasileiras no século XX e XXI: a de Anísio Teixeira no Centro de Educação Popular Carneiro Ribeiro, na Bahia, que constituiu-se em um marco referencial para a maioria das experiências de educação integral brasileiras; a dos Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), no Rio de Janeiro, que foi a mais polêmica experiência e é a mais conhecida de todas; a do *Programa de Formação Integral* da Criança (Profic), em São Paulo, que foi a primeira experiência brasileira de educação em tempo integral que envolveu parcerias entre o poder público e entidades assistenciais privadas.

O terceiro capítulo é dedicado a expor a política em estudo, ou seja, o *Programa Mais Educação*, iniciativa do governo federal para induzir a ampliação da jornada escolar, na perspectiva da educação integral. Inicia uma análise teórico-prática acerca do *Programa Mais Educação* e a seguir faz a apresentação e análise dos referenciais legais e teóricos do *Programa Mais Educação*, que deixa claro que o Programa constitui-se num hibridismo entre as concepções da vertente liberal e do Movimento das Cidades Educadoras e que está se consolidando como um programa flexível, vinculado ao alcance das metas para o desempenho escolar, medidas pelo Ideb.

O quarto capítulo é o que aborda o contexto da prática, a pesquisa empírica. Inicia apresentando aspectos da realidade educacional brasileira. A seguir contextualiza o território no qual a pesquisa empírica foi realizada e passa a apresentar a avaliação da implementação do *Programa Mais Educação*, considerando vários aspectos. Numa primeira seção, trata da visão dos gestores e coordenadores do

Programa sobre a implementação da política, abrangendo: número de participantes do Programa nas escolas da amostra; a utilização dos espaços escolares e/ou comunitários; a escolha dos macrocampos; as instâncias de gestão; o conhecimento dos profissionais acerca dos principais documentos do Programa; a existência de formações continuadas, a existência de ressignificação curricular. Na sequência, a próxima seção aborda as dificuldades encontradas na implementação do Programa; os benefícios e a avaliação do Programa pelos gestores e coordenadores do Programa. As outras seções focalizam a visão dos docentes sobre a implementação do Programa, bem como a visão dos pais e mães e a visão dos alunos. Na última parte desse capítulo, sob o título de "entre olhares", é feita uma análise a partir dos elementos mais destacados nas subseções anteriores.

O capítulo seguinte, o quinto, é o que apresenta o contexto dos resultados. Nesse capítulo buscou-se investigar os resultados do Programa. Nele, analisa-se os dados de aprovação e abandono e o Ideb do conjunto das escolas que iniciaram o Programa em 2008, à luz das orientações metodológicas de Draibe, uma vez que foi a acepção de impacto dessa autora a escolhida para conduzir a avaliação da política.

O último capítulo trata do financiamento da educação. Faz-se uma retrospectiva do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), dando ênfase a alguns avanços que este Fundo trouxe para o financiamento da educação, mas também mostra a sua insuficiência. Analisa os encaminhamentos da Conferência Nacional de Educação (Conae-2010) e o projeto de lei nº 8.035/2010, que trata do futuro Plano Nacional de Educação quanto ao financiamento da educação, mostrando que as demandas nele contidas requerem um nível de gasto significativamente maior do que o atual. Analisa, também, o valor aluno/ano do turno integral, mostrando que, sem a ampliação substantiva do financiamento da educação, as políticas públicas de tempo integral tenderão a degradar os valores monetários por aluno/ano, bem como aborda a concepção de custo-aluno-qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação. A última

seção desse capítulo apresenta o financiamento do Programa Mais ducação nas escolas da rede estadual de ensino, no período analisado, com destaque nos valores repassados às escolas, na sua relação com as verbas da Autonomia Financeira e nos valores repassados referentes às diferentes rubricas.

Após essa introdução, as páginas seguintes lançam olhares na avaliação da política pública Programa Mais Educação, começando pela exposição dos referenciais teórico-metodológicos e dos caminhos da pesquisa.

1. OLHARES SOBRE O CONTEXTO DA ESCOLA PÚBLICA: SITUANDO O CAMINHO DA PESQUISA

Em face das características do mundo contemporâneo, a sociedade vem exigindo políticas públicas que assegurem a garantia de direitos arduamente conquistados na luta social, entre outros, uma educação de qualidade, condições de vida digna, fortalecimento da democracia, etc., pois são as políticas públicas que carregam a possibilidade de minimizar os efeitos de um sistema dinâmico e perverso, que produz e mantêm as enormes desigualdades e situações de vulnerabilidade social, especialmente nos grandes centros urbanos.

No que tange à educação, a legislação evoluiu muito nas últimas décadas e tem contribuído para recuperar os déficits educacionais que se acumularam ao longo da história brasileira, mas as atuais políticas públicas ainda são insuficientes para garantir o que está estabelecido na Constituição Federal de 1988, em particular, as condições de permanência com sucesso na escola aos estudantes das classes populares.

Muitas das pesquisas[1] realizadas sobre a desigualdade educacional contribuíram para esclarecer, pelo menos em parte, as suas origens. Elas trouxeram conclusões importantes e algumas devem ser destacadas, como, por exemplo, que a escola faz a diferença na vida das pessoas, especialmente para os filhos das classes populares; que o fracasso escolar concentra-se nos setores mais pobres da população; que as causas do fracasso escolar estão situadas em fatores externos e internos à escola (CASASSUS, 2002).

As pesquisas também apontam que os estudantes que têm acesso à atividades culturais e desportivas, seja em jornada escolar ampliada ou extracurriculares, têm vantagens cognitivas em relação aos demais estudantes. No entanto, é muito reduzido o percentual de estudantes que têm oportunidades de acessar essas atividades, pois elas são cada vez mais privilégios de determinadas classes sociais. A maioria dos estudantes da escola pública, no turno inverso às au-

las, ficam confinadas ao estreito espaço físico dos arredores de suas casas, muitas vezes sem dispor de um equipamento público – pracinha, quadra de esporte, etc. – e, em muitos casos, sem conseguir, ao menos, se apropriar do seu bairro e da sua cidade (MOSNA, 2008). Essa realidade contribui para a situação de "subnutrição intelectual" (KERSTENETZKI, 2006, p. 20) de muitos desses estudantes e consequentemente para o fracasso escolar.

Segundo Cassassus (2002, p. 25-26):

> a desigualdade de renda repercute fortemente nas outras desigualdades sociais, entre as quais se encontra a educação. Esta desigualdade, por sua vez, repercute na desigualdade de renda, pois faz com que os grupos que estão em melhor posição possam ter melhores oportunidades que os grupos desfavorecidos, gerando um círculo vicioso que tende a aumentar as desigualdades.

Pode-se ter uma ideia do ambiente socioeconômico familiar dos estudantes analisando os dados do *Programa Bolsa Família*[2] (PBF). Segundo dados extraídos do Portal Brasil[3], 14,8 milhões de estudantes entre seis a dezessete anos cadastrados no *Programa Bolsa Família* tiveram a frequência acompanhada nos meses de abril e maio de 2013 (94,6% dos beneficiários cumpriram a meta mínima de frequência escolar). Esse dado torna-se mais impactante ao ser comparado com o total de matrículas do ensino fundamental e médio público que é de 31.271.787[4], ou seja, quase a metade dos estudantes (47%) da escola pública da Educação Básica vivem em situação de extrema pobreza.

Não é função da escola solucionar as desigualdades socioeconômicas dos estudantes. Entretanto, em razão das extremas desigual-

[2] Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. No seu lançamento, no Governo Lula, ele integrava o Programa Fome Zero. No Governo de Dilma Rousseff o Programa integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R$ 70 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Uma das condicionalidades do PBF diz respeito à educação, na qual as famílias se comprometem a matricular seus filhos de seis a 17 anos na escola e garantir a frequência à escola.

[3] Dados extraídos de http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/07/beneficiarios-do-bolsa-familia-tem-frequencia-escolar-acima-da-media.

[4] Dados Preliminares do Censo Escolar de 2013 do Ensino Fundamental e Médio Regular.

dades sociais e educacionais, e para que se possa atender ao direito à educação e ao princípio constitucional da igualdade de condições de acesso e permanência na escola (art. 206, I, da Constituição Federal de 1988), é tarefa da escola pública minimizar os efeitos dos fatores que contribuem para o fracasso escolar e garantir o sucesso escolar de todos os estudantes.

Ainda há que se considerar que o fracasso escolar é a negação do direito à educação, portanto, uma violência simbólica com repercussões individuais e sociais, que pode ser superada com a ação pedagógica visando uma educação integral, ou seja, que contemple atividades significativas, envolvendo tanto as áreas do conhecimento quanto atividades culturais e desportivas. Para que essa ação pedagógica aconteça com qualidade, é importante que a escola funcione em tempo integral. O Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, de 1932, já defendia o "direito de cada indivíduo à sua educação integral" e Anísio Teixeira argumentava a impossibilidade da existência de uma educação integral em jornada de tempo parcial. A ação pedagógica planejada na perspectiva da educação integral em tempo integral fará a diferença na formação dos estudantes e, consequentemente, terá repercussão positiva no seu rendimento escolar, uma vez que o "baixo tempo de permanência diária na escola resulta em desigualdade de desempenho". (KERSTENETZKI, 2006, p. 22). Além disso,

> o tempo de permanência escolar é importante também por motivos, não diretamente pedagógicos. [...] A ênfase na permanência na escola nos permite imaginá-la como um veículo não apenas de mobilidade social como também de expansão do bem-estar das crianças, isto é, de suas realizações presentes (que por sua vez ampliarão suas capacidades futuras). (KERSTENETZKI, 2006, p. 22)

Nesse sentido, as políticas de educação integral em tempo integral, além de vir ao encontro da melhoria da qualidade da educação, constituem-se em políticas reparadoras, pois possibilitam vivências pedagógicas, artístico-culturais e desportivas que a maioria dos estudantes das classes populares, por si, não tem acesso, pois estão vinculadas à condição socioeconômica das famílias. Porém, esse processo

precisa ser embasado em concepções que se fundamentam na formação integral do ser humano e não ser apenas uma ampliação de tempo escolar de forma "compensatória", "desorganizada, imposta pelas circunstâncias, [...] sem um correspondente projeto cultural-pedagógico, [que venha levar à] descaracterização, isto é, à crescente perda de identidade da escola fundamental brasileira". (CAVALIERE, 2002, p. 249). A jornada expandida precisa representar uma ampliação de oportunidades que favoreçam aprendizagens significativas e, acima de tudo, emancipatórias.

Segundo Azevedo (1999, p. 13), a escola e o sistema educacional são organizações inseridas no aparelho de Estado e nas suas políticas, pelo qual "a educação, a produção do conhecimento são produtos de uma intencionalidade da macropolítica". Consequentemente, é prerrogativa do poder público desenvolver políticas que apontem para a melhoria dos indicadores educacionais e sociais e essas políticas são requisitos contemporâneos para a melhoria das condições de vida da população e para o sucesso escolar.

É importante levar em consideração as análises de Muller e Surel (2002, p. 6), quando dizem que o "Estado é, sem dúvida, o fenômeno político dominante no século XX". Ele constituiu-se "em torno de um aparelho burocrático encarregado de missões mais e mais complexas de regulação social" (ibidem, p. 7). Portanto, devido à complexidade que a sociedade adquiriu e, especialmente, tendo em conta o grau de desigualdade social existente no Brasil, as políticas públicas sociais são instrumentos destacados do papel regulatório reservado ao Estado.

É bem verdade que estão se disseminando experiências de ampliação da jornada escolar em alguns sistemas de ensino, embora sejam incipientes e pontuais.

A ampliação da jornada escolar encontra suporte legal na legislação educacional, a saber: no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA -, Lei Nº. 8.069, de 13 de julho de 1990, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB -, Lei Nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996, no Plano Nacional de Educação – PNE -, Lei Nº. 10.172, de 10 de janeiro de 2001, na Lei Nº. 11.494 de 20 de junho de 2007,

que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, e agora no projeto de lei do novo PNE.

O ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente –, cuja elaboração fundamentou-se na Doutrina de Proteção Integral[5], enfoca as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e com primazia de proteção, precedência de atendimento, preferência nas políticas públicas e na destinação de recursos.

No contexto em que a LDB (1996) foi elaborada e promulgada, as taxas de atendimento do ensino fundamental indicavam que ainda havia um número expressivo de crianças e adolescentes fora do ensino obrigatório, razão pela qual, em seu art. 34, a lei estabelece que "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"; o parágrafo 2º deste artigo, adicionalmente, aponta para a ampliação da jornada na escola: "O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino". No art. 87, parágrafo 5º, cujo *caput* trata da década da educação (1997-2007), ficou determinado: "Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral".

No PNE (2001), as diretrizes do ensino fundamental contemplavam a ampliação da jornada escolar:

> 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. O turno integral e as classes de aceleração são modalidades inovadoras na

[5] A Doutrina da Proteção Integral surge da Declaração Universal dos Direitos da Criança da ONU, em 1959.

> tentativa de solucionar a universalização do ensino e minimizar a repetência (ibidem, p. 23).

Esta diretriz originou a meta nº 21, que indicava a necessidade de "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" e a meta seguinte, nº. 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". Como a validade do PNE (2001) já expirou, já há um novo projeto de lei tramitando no Congresso Nacional (PL da Câmara nº 8.035 de 2010), cuja meta 6 prevê: "Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica".

Quanto ao financiamento para a ampliação de jornada escolar, na Lei Nº 11.494/07, Lei do Fundeb, o art. 10 trata da ponderação, para fins de cálculo da repartição de recursos, das diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento; nos incisos I, II, IX e XII, prevê a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio em tempo integral, portanto, a partir do Fundeb os sistemas de ensino que oferecerem turno integral contam com um incentivo: as matrículas na educação em tempo integral valem mais e, portanto, ajudam na elevação do coeficiente que determina o recebimento de recursos.

Para que a realidade escolar possa ser modificada é preciso reconhecê-la no seu conjunto. São questões dessa natureza que essa pesquisa de avaliação de política buscou examinar. No contexto atual, com o conhecimento já acumulado dos malogros e dos êxitos das experiências passadas de educação integral, elementos importantes para a qualificação destas políticas na atualidade, se tem a expectativa de que os sistemas de ensino implementem e/ou aprofundem experiências qualificadas de educação integral em tempo integral. Nesse sentido, levando em conta que o Brasil é um país continental, com disparidades regionais muito pronunciadas e que a União vem

desenvolvendo um programa robusto de indução destas políticas, a proliferação de estudos empíricos sobre o impacto das mesmas deve ser vista como oportuna. Ademais, um fato importante a considerar é que, nos dias de hoje, os anseios por estas políticas vêm das necessidades concretas da vida contemporânea e de setores sociais que ganham legitimidade e capilaridade, diferente do que aconteceu no passado, quando esses reclamos vinham apenas de desejos isolados de alguns executivos idealistas.

É importante, ainda, ter presente a análise de Abrucio (2007) sobre as políticas educacionais. Ele diz:

> cabe frisar que há uma dominância de pesquisas macros, e pouquíssimo conhecimento qualitativo das escolas e da comunidade ao seu redor. Esse desequilíbrio produz visões que enxergam bem a 'floresta', mas não as árvores – e sem conhecer estas últimas, é impossível fazer reformas consequentes. Na verdade, o ambiente escolar (escola e seu entorno) ainda é pouco conhecido, na medida em que faltam estudos e visões de políticas que integrem a visão macro com o micro (ABRUCIO, 2007, p. 53).

Entende-se que é importante investigar essa temática "emergente", para aprofundar o conhecimento sobre as políticas de educação integral para contribuir com o seu aperfeiçoamento, avaliando seus resultados, em termo de eficácia, eficiência e efetividade.

Dessa forma, ao longo do estudo serão abordados elementos do contexto da educação integral, mais remoto e atual, as concepções e experiências e, será realizada a avaliação do *Programa Mais Educação* na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul.

Nesse sentido, este estudo, que adotou como substrato o dever do Estado em atender ao princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, pretende apresentar aspectos do processo de formulação e avaliar a implementação da política pública do governo federal *"Programa Mais Educação"*, que trata de educação integral em tempo integral, nas escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul (REE/RS), discutin-

do processos e resultados desta política na qualidade da educação e no financiamento do ensino fundamental.

Para tanto, na sequência, as subseções abordarão as linhas gerais do desenvolvimento da pesquisa na qual a principalidade serão os objetivos e o quadro de referência para o estudo avaliativo do processo de implementação e de resultados do *Programa Mais Educação*, bem como a caracterização das escolas da amostra e, a seguir, abordará os aspectos teóricos e legais das políticas públicas e os procedimentos metodológicos da pesquisa.

1.1 As linhas gerais do desenvolvimento da pesquisa

Esse estudo pauta a implementação da política pública *"Programa Mais Educação"*. Teve como objetivo geral avaliar os impactos que esse Programa está produzindo em termos de qualidade da educação e do financiamento em escolas de ensino fundamental da REE/RS, portanto, seu olhar foi direcionado ao contexto da prática e dos resultados, segundo a abordagem do ciclo de políticas de Stephen Ball.

Este objetivo geral desdobrou-se nos seguintes objetivos específicos: conhecer as concepções e características do *Programa Mais Educação*, bem como sua amplitude em termos de estudantes atendidos na REE/RS; avaliar os impactos do *Programa Mais Educação* no currículo das escolas públicas de ensino fundamental (integração no projeto político-pedagógico e entre as atividades pedagógicas dos diferentes turnos da escola); avaliar a amplitude do *Programa Mais Educação* no conjunto das escolas de ensino fundamental da REE/RS e nas escolas pesquisadas na sua relação entre estudantes atendidos e estudantes beneficiários do *Programa Bolsa Família*; avaliar os impactos do *Programa Mais Educação* no cotidiano das escolas públicas de ensino fundamental (variável espaço físico, maior interesse pelos estudos, grau de satisfação/insatisfação dos estudantes, dos professores e dos pais); avaliar os impactos do *Programa Mais Educação* em termos de frequência à escola e melhoria no aproveitamento escolar (aprovação/reprovação/evasão/Ideb) nas escolas públicas de ensino fundamental da REE/RS pesquisadas; avaliar os impactos do *Programa Mais Educação* em termos do financiamento das escolas públicas de ensino fundamental da REE/RS pesquisadas.

Partiu-se do resgate histórico das concepções e das principais experiências de educação integral desenvolvidas no cenário educacional brasileiro, da análise do quadro normativo de ações do *Programa Mais Educação* – concepção, objetivos, finalidades – buscando relacionar o contexto de influência com a implementação desta política, ou seja, o funcionamento da política, sua execução, gestão e evolução, a partir dos achados da pesquisa empírica.

O quadro de referências para o estudo avaliativo do processo de implementação e de resultados do *Programa Mais Educação* (quadro nº 1.1) buscou olhar para as várias dimensões e implicações do objeto, ou seja, a dimensão da gestão do Programa nos seus aspectos quantitativos e qualitativos; a relação com a comunidade; a dimensão pedagógica e cognitiva; e a dimensão financeira, com o intuito de evidenciar as inter-relações existentes e visualizar os impactos da política.

Quadro 1.1 Quadro de referências para o estudo avaliativo do processo de implementação e de resultados do *Programa Mais Educação*

Dimensões	**Indicadores/aspectos**
Gestão do Programa	Quantitativos
	Beneficiários do Programa - por sexo; raça/etnia; idade Beneficiários do Programa que são beneficiários do Programa Bolsa Família Taxas de rendimento escolar: Ideb, aprovação, evasão
	Qualitativos
	Critérios de escolha dos beneficiários Espaço físico (condições satisfatórias/insatisfatórias) Grau de possibilidade de ampliação do Programa Macrocampos escolhidos Regularidade das oficinas Rotatividade dos oficineiros Qualificação dos oficineiros Benefícios/Dificuldades

Relação com a comunidade	Espaço físico (distância da escola) Regularidade na utilização de espaços comunitários Problemas decorrentes do uso de espaços comunitários Estreitamento da relação com a comunidade Publicização do Programa para a comunidade Satisfação dos pais e dos estudantes
Cognitiva/pedagógica	Melhoria na aprendizagem Recursos pedagógicos para o desenvolvimento das oficinas Planejamento conjunto – professores referência/oficineiros (diálogo) Melhoria comportamental
Financeira	Volume de recursos que a escola recebeu – per capita Comparação entre recursos do Programa e da Autonomia Financeira Percentual de recursos para pagamento de oficineiros Percentual de verba de capital e de custeio

Os procedimentos metodológicos do estudo, que se quer contextualizado e relacional, foram: a revisão bibliográfica acerca das concepções de educação integral e de tempo integral; da legislação pertinente à temática e dos documentos oficiais e secundários do *Programa Mais Educação*; a coleta de dados sobre as atividades desenvolvidas nas escolas e os recursos financeiros empregados na implementação dessa política, retirados do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – Simec – e junto à mantenedora; a realização de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários, com gestores e coordenadores do Programa das escolas pesquisadas e da Seduc, bem como com professores, pais e estudantes das escolas pesquisadas.

Como o *Programa Mais Educação* teve seu início em 2008, apenas nas regiões metropolitanas, o critério de seleção das escolas para a

realização da pesquisa empírica foi a sua localização nos quatro municípios que iniciaram a implementação do Programa naquele ano.

Foram 49 escolas da REE/RS contempladas desde o início do *Programa Mais Educação* em 2008, localizadas nos municípios de Porto Alegre, Canoas, Viamão e Gravataí. Dessas 49 escolas, foram selecionadas onze escolas (22%) para a realização da pesquisa empírica, sendo seis do município de Porto Alegre (21%), duas do município de Canoas (18%), duas do município de Viamão (29%) e uma do município de Gravataí (33%).

Cabe esclarecer que o estudo foi realizado com dois recortes/níveis: um deles com uma análise quantitativa de dados do conjunto das escolas de ensino fundamental da REE/RS que iniciaram o Programa e o outro quali-quantitativo, com dados das escolas da amostra.

Para a coleta de dados no nível das escolas pesquisadas foram organizados cinco roteiros de entrevista ou questionário, um para cada qual dos seguintes segmentos: gestores, coordenadores do *Programa Mais Educação*, docentes, pais/mães de estudantes beneficiários do Programa e estudante incluídos no *Programa Mais Educação*. A proposta de coleta dos dados empíricos envolvia o gestor e o coordenador do Programa, cinco docentes, dez pais/mães e dez estudantes de cada uma das onze escolas. No entanto, em alguns segmentos não foi conseguido o número desejado de colaboradores, de forma que os dados trabalhados foram: onze (11) documentos de gestores, onze (11) documentos de coordenadores do Programa, cinquenta (50) documentos de docentes, oitenta e oito (88) documentos de pais/mães e cento e um (101) documentos de estudantes, perfazendo um total de duzentos e sessenta e um (261) documentos. Além disso, foram realizados diálogos com a maioria dos coordenadores do Programa. Na mantenedora, foram organizados questionários e diálogos com as assessoras-referência do *Programa Mais Educação* e do *Programa de Alimentação Escolar* na Seduc.

A seguir, serão apresentados os referenciais teóricos metodológicos que orientaram as análises apresentadas nos capítulos 4, 5 e 6.

1.2 Olhares sobre a política pública: situando o objeto de pesquisa

Essa seção abordará vários aspectos referentes à política pública. Iniciará fazendo um breve resgate histórico da política pública enquanto campo de conhecimento. A seguir abordará os aspectos legais e conceituais da política pública e os aspectos teórico-metodológicos da avaliação de política.

1.2.1 Política Pública: aspectos históricos e legais

Os processos de acompanhamento e avaliação de políticas públicas vêm adquirindo uma importância crescente no cenário mundial e nacional.

Segundo Celina Souza (2006), nas últimas décadas houve um ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado política pública. Enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica a política pública nasce nos Estados Unidos, com ênfase voltada aos estudos sobre a ação dos governos. Na Europa, a tradição concentrava-se mais na análise sobre o Estado e suas instituições – teorias explicativas sobre o papel do Estado. Vários fatores concorreram para a visibilidade desta área, como a adoção de políticas restritivas de gastos (ajustes fiscais) na maioria dos países, as novas visões sobre o papel dos governos na substituição das políticas keynesianas e, nos países em desenvolvimento, a inexistência de coalizões capazes de desenhar políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento econômico e promovam a inclusão social.

No Brasil, a avaliação das políticas públicas ainda é uma temática incipiente, mas em face de uma série de situações, tais como as exigências das agências internacionais; o fortalecimento da democracia, com a abertura de espaços de participação e a necessidade de dar eficiência eficácia e racionalidade à ação estatal, em todos os setores e em todas as esferas de poder público vêm crescendo a consciência da importância do acompanhamento e da avaliação contínua

das políticas públicas. O enraizamento e a capilarização da avaliação das políticas públicas certamente serão capazes de fornecer informações para ajustes ou reformulações na implementação das mesmas e possibilitará avanços democráticos no controle das ações do Estado pela sociedade.

Tendo em vista que o *Programa Mais Educação* é uma política pública proposta em nível federal a ser implementada nos estratos subnacionais de governo, antes de abordar as questões conceituais e metodológicas que esta seção se propõe, é importante recorrer aos marcos legais para situar as competências da União em relação aos entes federados.

A Constituição Federal de 1988 "regula não apenas princípios, regras e direitos –individuais, coletivos e sociais –, mas também um amplo leque de políticas públicas" (SOUZA, 2005, p. 109). Souza (2005, p. 110) lembra que "Diferentemente de muitas federações, a brasileira [...] é um sistema de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação".

O art. 211, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela emenda à Constituição Nº 14 (1996), determina que a União exercerá "[...] em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios." Os parágrafos 2º e 3º, do mesmo artigo, determinam os níveis prioritários de atuação dos governos subnacionais sendo a educação infantil competência dos municípios, o ensino fundamental dos estados e municípios em regime de colaboração e o ensino médio prioridade dos estados. O parágrafo 4º preceitua que devem ser definidas formas de colaboração entre todas as esferas de governo para assegurar a universalização do ensino obrigatório (atualmente abrangendo a educação básica da população na faixa etária dos quatro aos 17 anos de idade). Do mesmo modo, a União, junto aos demais níveis de governo, é implicada na priorização do ensino

obrigatório através do que estabelece o parágrafo 3º, do art. 212 da Constituição: a prioridade ao ensino obrigatório na distribuição dos recursos públicos, visando garantir sua universalização e qualidade, bem como equidade no atendimento. A LDB, no art. 9º, inciso III, incumbe a União de "prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolarização obrigatória, exercendo funções redistributivas e supletivas".

Portanto, no que diz respeito à oferta de educação básica ela é de competência dos governos subnacionais, cabendo à União as funções normativa, supletiva e redistributiva. Farenzena (2010, p. 5) lembra que, "a oferta educacional brasileira é historicamente descentralizada, quer dizer, com grande parte da responsabilidade nas mãos dos estados e municípios. Essa situação foi consideravelmente influenciada pelo princípio da autonomia federativa a partir do início do período republicano".

No que se refere às competências dos entes federados, Souza (2005) resgata o processo constituinte e diz que "os constituintes de 1988 fizeram uma clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis" (ibidem, p. 112-113). A autora avalia que "apesar do grande número de competências concorrentes, na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e a sua aplicação" (ibidem, p. 112).

Para a autora o

> objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. (SOUZA, 2005, p. 112)

Para Abrucio (2005, p. 46):

> O governo federal também pode ter um papel coordenador e/ou indutor. Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, por que a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas.

É no atual cenário de importância crescente da educação, de desigualdades educacionais e de insuficiência de recursos para o financiamento da educação, especialmente de estados e municípios, que se entende a importância de avaliar a política pública voltada para o desenvolvimento de uma educação integral em tempo integral, considerando suas prescrições, processos e resultados, como é o caso do *Programa Mais Educação*, que será detidamente analisado em seção própria.

Para a avaliação que se deseja realizar serão abordados nesta seção aspectos conceituais de política pública e metodológicos referentes à avaliação de políticas públicas.

1.2.2 Política Pública e Avaliação de Política: aspectos teóricos e metodológicos

Esta seção reúne algumas reflexões básicas sobre a conceituação de política pública e de avaliação de política a fim de caracterizar e orientar a avaliação do objeto de estudo.

Segundo Muller e Surel (2002), o termo "política" tem um caráter polissêmico, ele cobre ao mesmo tempo a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e as ações públicas (*policies*).

Embora haja autores que chamam a atenção para o fato de que as três acepções do termo são "entrelaçadas e se influenciam mutuamente" (FREY, 2000, p. 217), essa pesquisa vai tratar mais detidamente das ações públicas, ou seja, da dimensão material as *"policies"* que "[se referem] aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos

programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas" (FREY, 2000, p. 217).

Inicialmente é importante destacar que o conceito atual de política pública é fruto de um longo desenvolvimento, tanto na ciência política como na administração. No conceito tradicional de política pública o Estado tinha um papel central. Todavia as transformações tecnológicas de informação e comunicação favoreceram o surgimento de um novo conceito de políticas públicas que tem criado oportunidades de melhorar os serviços públicos, além de permitir um melhor acesso às informações sobre os serviços e aumentado a participação cidadã. Assim sendo, as reflexões sobre o setor público estão se direcionando para fluxos de informação e a institucionalidade também começa a corresponder a essa natureza (PARADA, 1981).

Do ponto de vista conceitual, política pública é toda ação pública, é o *Estado em ação*. Nesse sentido, uma política pública corresponde a cursos de ações e fluxos de informações relacionados a um objetivo público definido de forma democrática. Podem ser desenvolvidas pelo setor público e, frequentemente, com a participação da comunidade e do setor privado. Uma política pública de qualidade incluirá orientações ou conteúdos, instrumentos ou mecanismos, definições ou mudanças institucionais e a previsão de resultados (PARADA, 1981). Embora seja possível que a quantidade e a qualidade da participação pública difiram consideravelmente de um lugar para outro (PARADA, 1981).

Para Maria das Graças Rua (1997, p. 3), a política pública "compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica dos conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos" e requer "diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas" (1997, p. 1).

Vários autores atribuem às políticas um conceito de dinâmica, pois elas expressam um processo e um resultado. Para Parada (1981, p. 18) as políticas públicas são uma moldura, "uma estrutura processual que permite a especificação das intenções ou objetivos que

se derivam da agenda pública". Para Stephen Ball (1994) política são processos e resultados, mais processo do que resultado.

Portanto, define-se a política pública como um conjunto de fins a atingir que necessita, pelo menos em tendência, de "um quadro geral de ação que funcione como uma *estrutura de sentido*, ou seja, que mobilize elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre atores públicos e privados" (MULLER; SUREL, 2002, p. 17). Para Muller e Surel (2002, p. 17) "Tais fins, ou objetivos, poderão estar mais ou menos explícitos nos textos e nas decisões do governo". Os autores alertam, contudo, que às vezes os fins governamentais podem permanecer ambíguos ou fluídos e os textos da política nem sempre são coerentes.

Muller e Surel (2002), ao referirem a política pública como um quadro normativo de ação, lembram que esse quadro contém elementos de força pública e de competência (*expertise*) e tende a constituir uma ordem local. Esta ordem local significa uma construção política relativamente autônoma que regula os conflitos entre os interessados e assegura entre eles a articulação e a conciliação dos interesses individuais e coletivos, pois toda política pública assume "a forma de um espaço de relações interorganizacionais" (MULLER; SUREL, 2002, p. 20).

Este quadro normativo de ação é formado "por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância 'visível' da política. Esta substância pode ser constituída de recursos: financeiros [...], intelectuais, reguladores [...], materiais" (MULLER; SUREL, 2002, p. 14). Ela também é constituída de 'produtos' reguladores (normativos), financeiros e físicos" (ibidem).

Em sua reflexão sobre o que é política, Stephen Ball (1994)[6] utiliza dois conceitos que chama "de *política como texto* e *política como*

[6] Nesse trabalho foram usados fragmentos dos livros: BALL, Stephen e BOWE, Richard. Reforming Education e Changing Schools: case studies in policy sociology, 1992 e BALL, Stephen J. Education Reform: a critical and post-structural approach, 1994. A tradução do primeiro foi feita pela autora e do segundo por Isabel Letícia Pedroso de Medeiros.

discurso"[7](p. 15). Mas entende que "política não é nem um nem o outro, mas ambos: eles estão implícitos um no outro" (p. 15). Políticas são "as demonstrações operacionais de valores, declarações de 'intenção prescritiva" (BALL; BOWE, 1992, p. 13).

Ball (1994, p. 16), ao discorrer sobre o conceito de política como texto, diz que:

> podemos ver as políticas como representações que são codificadas de modos complexos (por lutas, acordos, interpretações públicas oficiais e reinterpretações) e decodificadas de modos complexos (por interpretações e significados de atores em relação a sua história, experiências, habilidades, recursos e contexto).

Para Ball (1994, p. 16), uma política "é sempre um estado de 'vir-a-ser', de 'foi' ou 'nunca foi' e 'não totalmente", pois é tanto contestável como mutável, uma vez que em qualquer texto uma pluralidade de leitores necessariamente produz uma pluralidade de leituras. Mas faz uma ressalva da maior importância para o analista de políticas, ao dizer que essa concepção não privilegia, simplesmente, o significado de leituras de política por seus sujeitos e, sim, porque os autores da política não podem controlar os significados dos seus textos. Eles fazem esforços combinados para afirmar tal controle pelos meios a sua disposição, para alcançar uma leitura correta, mas há que se reconhecer que

> as próprias políticas, os textos, não estão necessariamente claros ou fechados ou completos. Os textos são o produto de acordos em várias fases (em pontos de influência inicial, nas micropolíticas de formulação legislativa, nos processos parlamentares e nas políticas e micropolíticas de articulação de interesses de grupo). (BALL, 1994, p. 16).

Ball (1994) também alerta para o fato de que as políticas mudam. Elas se alteram nos embates nas arenas da política, nas trocas das representações (secretários, ministros), etc. e elas têm o seu próprio impulso dentro do Estado, ou seja, os propósitos e intenções são retrabalhados e são reorientados com o passar do tempo.

[7] Estes dois conceitos política como texto e política como discurso já tinham sido desenvolvido por Ball e Bowe, no livro *Reforming educationand changing schools*, (1992)

Além de que "alguns textos até mesmo nunca são lidos diretamente". (BALL, 1994, p.17)

Ao discorrer sobre o conceito de política como discurso, Ball (1994) se apoia em Foucault, e diz que

> discursos são práticas que sistematicamente formam os objetos dos quais eles falam... Discursos não são sobre objetos; eles não identificam objetos, eles os constituem e nessa prática, escondem sua própria invenção. Discursos são sobre o que pode ser dito, e pensado, mas também sobre quem pode falar, quando, onde e com que autoridade. Discursos encarnam o significado e uso de proposições e palavras (ibidem, p. 21).

Ball (1994) diz que as políticas têm efeitos, eles são significantes e padronizados, e variam entre os contextos. Diz, também, que o efeito de política é principalmente discursivo, pois o discurso "muda as possibilidades que temos para pensar 'de outro jeito'; assim, limita nossas respostas à mudança, e nos leva a entender mal o que a política é, ao não compreender o que ela faz" (BALL, 1994, p. 23).

Uma dificuldade ao discutir os efeitos da política é que

> o específico e o geral são muitas vezes confundidos. Os efeitos gerais da política tornam-se evidentes quando os aspectos específicos da mudança e os conjuntos específicos do sistema operacional de respostas (na prática) estão relacionados juntos. A negligência dos efeitos gerais é mais comum em estudos com um único foco, que levam a uma mudança ou a um texto de política e a tentativa de determinar seu impacto sobre a prática. Tomados desta forma, os efeitos específicos de uma política específica podem ser limitados, mas os efeitos gerais do conjunto de políticas de diferentes tipos podem ter um efeito diferente (BALL, 1994, p. 24).

Esse autor ainda faz uma distinção importante a respeito dos efeitos da política, que ele chama de "efeitos de primeira ordem e efeitos de segunda ordem". Ele explica: "Os efeitos de primeira ordem são as mudanças na prática ou na estrutura (os quais são evidentes em locais particulares e no sistema como um todo), e os efeitos de segunda

ordem são os impactos destas mudanças sobre os padrões de acesso social, oportunidade e justiça social" (BALL, 1994, p. 25-26).

Pelo exposto até o momento, percebe-se que os autores que se debruçaram em análises de políticas públicas apresentam visões, enfoques e acepções distintas, mas complementares, que contribuem para o enriquecimento da análise, ou seja, inexiste um modelo analítico único. No entanto, existe identidade ou semelhança em alguns enfoques, embora com terminologias distintas. Um exemplo é a distinção que Ball (1994) faz dos efeitos das políticas, explicitada acima. Há outros autores que também fazem distinção nos resultados das políticas, no entanto, caracterizam com outros conceitos. Tendo em vista que esse trabalho pretende analisar os diferentes aspectos acerca dos resultados da política em estudo, entende-se que é necessário acentuar essas reflexões.

Para agregar mais elementos à abordagem conceitual sobre a política pública é importante destacar que "uma política pública é um constructo social e um constructo de pesquisa" (MULLER; SUREL, 2002, p. 12).

Nesse sentido, estudar a ação pública (*policies*) consiste em

> compreender as lógicas implementadas [nas] diferentes formas de intervenção sobre a sociedade, em identificar os modos de relação existentes entre atores públicos e privados e em compreender como a ação pública recobre as dinâmicas imprecisas e evolutivas da fronteira entre Estado e sociedade (MULLER; SUREL, 2002, p. 7-8).

Estudar uma política pública também consiste em "levar em conta o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado num espaço dado" (MULLER; SUREL, 2002, p. 20). Ou seja, um elemento importante na análise de política pública é identificar os atores sociais envolvidos, quer sejam beneficiários, quer sejam formuladores e operadores da política.

Além da complexidade própria ao objeto política pública, na análise é preciso identificar o seu sentido. Segundo Muller e Surel (2002, p. 22) é preciso:

> saber se o sentido de uma política pública é necessariamente explicitado pelos tomadores de decisão governamentais ou se outros atores intervêm na sua determinação. Tal questão se coloca antes de tudo em virtude da distância inevitável entre os objetivos de uma política tais quais são definidos pelos tomadores de decisão e os resultados constatados no momento da implementação.

Mas estes autores nos alertam ao dizer que sempre é muito difícil identificar o sentido de uma política pública,

> porque quando interrogamos os atores de uma política, sempre nos confrontamos com fenômenos de reconstrução a *posteriori*: de um lado os atores são evidentemente incapazes de prever todas as consequências de sua ação, de outro lado, o sentido de uma ação se modifica na medida de sua implementação, e os atores modificam de modo retrospectivo os seus fins em função dos resultados da própria ação que estão em condições de observar e avaliar (MULLER; SUREL, 2002, p. 22).

Devido à dificuldade de identificar o sentido explícito de uma política pública, Muller e Surel (2002, p. 22) orientam que "ele é definido através dos objetivos proclamados pelos tomadores de decisão (quando existem) do sentido latente, que se revela progressivamente ao longo de sua implementação".

Quanto ao trabalho do analista de política, Muller e Surel (2002, p. 22) dizem que ele deve

> levar em conta [...], as intenções dos tomadores de decisão, mesmo se estas são confusas, e os processos de construção do sentido na prática ao longo da fase de desenvolvimento da ação pública. No entanto, em todos os casos o pesquisador deverá cuidar para não tomar o lugar dos atores da política na determinação do sentido da política.

Ball (1994, p. 14) também orienta o analista de política ao dizer que "a complexidade e extensão de análise de política – com interesse no funcionamento do Estado e com preocupação com o contexto da

prática e com a distribuição dos resultados – impede a possibilidade de sucesso da explicação com uma simples teoria". Para o autor, o que é preciso em análise de política é uma caixa de ferramentas com diversos conceitos e teorias – uma sociologia aplicada em lugar de pura" (BALL, 1994, p. 14). O autor diz concordar com o escopo das ideias de Ozga, que sugere ser importante congregar, numa análise estrutural, o nível macro do sistema de educação e as suas políticas e uma investigação no nível micro, especialidade que leva em conta a percepção e experiência das pessoas. Para ele, a complexidade da análise está em ter que lidar com a improvisação, com o acaso, com a confusão e a negociação e, por isso, não se podem excluir formas e conceitos da ação social simplesmente porque elas parecem estranhas teoricamente. Para Ball (1994), um dos problemas conceituais da maioria das pesquisas de política e sociologia de política é que os analistas falham ao definirem conceitualmente o que é política. Para o autor "isso afeta 'como' pesquisamos e como interpretamos os dados de pesquisa" (BALL, 1994, p. 15). Para Ball (1994, p. 15) o "desafio é relacionar juntos analiticamente o 'aleatório' do macro com o 'aleatório' do micro sem perder de vista as bases e efeitos sistemáticos das ações sociais *ad hoc*: procurar as repetições embutidas dentro do caos".

Os fragmentos da reflexão de Ball (1994), acima apresentados, têm grande importância para esse estudo, pois reforçam o comentário feito anteriormente, ou seja, devido a inexistência de um modelo único de análise e a complementaridade nas reflexões dos autores, faz-se necessária a existência de uma "caixa de ferramentas metodológicas" para analisar uma política pública. Outra orientação é aquela que diz que o analista de política pública também tem que buscar articular o nível macro e micro da política, assim como deve ter a clareza do que seja uma política pública. Nesse sentido, essa seção busca reunir elementos que organizem a metodologia de um tipo específico de pesquisa que é a avaliação da política pública *Programa Mais Educação*.

Para robustecer a "caixa de ferramentas metodológicas" que será usada na avaliação de política em tela, buscou-se o instrumental analítico formulado por Draibe (2001). A autora esclarece que "no campo

de análise de políticas públicas há pouco consenso acerca dos conceitos básicos, o que obriga o analista a declarar, de início, suas escolhas, até mesmo para ser entendido" (DRAIBE, 2001, p. 16), por isso há decisões acerca dos objetivos, tipologia e natureza que precisam ser tomadas no início da pesquisa. Uma pesquisa de avaliação de política tem como objeto uma dada intervenção na realidade social e responde a distintos objetivos, sejam de objetivos de conhecimento ou objetivos de verificação de eficácia, de eficiência e de *accountability* das ações: "Objetivos mais imediatos podem ainda impor-se à avaliação, tais como os de detectar dificuldades e produzir recomendações, as quais possibilitem, por exemplo, corrigir os rumos do programa ou disseminar lições e aprendizagens" (DRAIBE, 2001, p. 18). Para a autora "São objetivos dessa natureza que fazem a pesquisa de avaliação de políticas públicas uma pesquisa interessada" (ibidem, p. 18).

Melo (2009, p. 11) corrobora esse entendimento ao dizer que "A avaliação de políticas públicas não constitui um exercício formal 'desinteressado' [...] Ela está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria de governo".

Draibe (2001, p. 18) ainda alerta que "Os dois grupos de objetivos não são excludentes. Ao contrário, é muito frequente que apareçam de forma combinada, em cada pesquisa de avaliação". Quanto à tipologia, Draibe (2001) caracteriza a avaliação de política na relação temporal entre o programa a ser avaliado e a pesquisa: avaliações *ex ante* e *ex post*. Ou seja, *ex ante* são avaliações-diagnósticas que servem para apoiar decisões na fase da formulação da política. Enquanto avaliações *ex post* são realizadas concomitante ou após a implementação do programa.

Quanto à natureza das avaliações, Draibe (2001) distingue entre avaliação de resultados e avaliações de processo. As avaliações de processo buscam analisar o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Essas avaliações têm por objetivo "detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados

da melhor maneira possível" (ibidem, p. 19-20). As avaliações de resultados precisam ser bem caracterizadas porque, segundo a autora, há certa confusão no uso dessa noção, o que é importante de atentar, pois noções de resultados serão referenciais para a análise que será realizada nesse livro, mais precisamente nos capítulos 4, 5 e 6. Na "acepção ampla, os resultados de um dado programa abrangem coisas diversas [que a autora denomina] *resultados propriamente ditos, impacto e efeitos*" (ibidem, p. 20). Draibe (2001) trata por resultados (sentido estrito) ou desempenho os 'produtos' do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de 'produção'. No caso da avaliação, objeto dessa tese, seria, por exemplo, a quantidade de escolas e estudantes atingidos pelo *Programa Mais Educação*. Os impactos "referem-se às alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele provocadas" (ibidem, p. 21). O outro tipo são os efeitos e referem-se a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou. Os efeitos podem ser agrupados em duas dimensões: social e institucional.

No seu instrumental analítico, Draibe (2001) explicita os critérios mediante os quais uma política pode ser avaliada, são os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade.

Eficácia é caracterizada por Draibe (2001) como a "relação entre características e 'qualidades' dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro. [...]" (p. 35). Para a autora, a avaliação de eficácia é, por natureza, uma avaliação de processo. Já a eficiência "diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos" (p. 36).

O conceito de efetividade "refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro [ou seja], as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide" (DRAIBE, 2001, p. 36).

A autora lembra que os efeitos podem ocorrer em duas dimensões: social e institucional. Por efetividade social, entende ser a "capacidade do programa em afetar o capital social do meio em que se realiza, em especial, a rede de articulações e parcerias específicas que

facilitam sua execução. O conceito remete também aos níveis de adesão e satisfação dos agentes implementadores e da população-alvo" (ibidem, p. 37). A efetividade institucional, para a autora, "remete às afetações provocadas pelo programa sobre as organizações e instituições responsáveis ou envolvidas na implementação" (ibidem, p. 37), como a capacidade institucional, a aprendizagem institucional ou os hábitos ou comportamentos culturais das organizações.

Ao longo de sua experiência de avaliação de política, Draibe (2001) acumulou uma expertise nessa área, razão pela qual indica os "sistemas ou subprocessos da implementação" que devem ser avaliados. São eles: o sistema gerencial e decisório; os processos de divulgação e informação; o sistema de seleção; o sistema de capacitação; os sistemas internos de monitoramento e avaliação; os sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim). Draibe (2001) também oferece orientações importantes aos analistas de política ao dizer que os

> Estudos, pesquisas e atividades de avaliação de políticas apóiam-se em um conjunto de decisões, conscientes ou não, tomadas pelo avaliador no início e ao longo do seu trabalho. É o conjunto dessas opções e preferências que definirá os objetivos, a natureza e o tipo de avaliação, assim como o plano privilegiado de estudo do objeto eleito (DRAIBE, 2001, p. 16).

Perez (2009) traz outra caracterização, ou seja, que "a avaliação de impacto diz respeito aos efeitos do programa sobre a população alvo [...] e a avaliação processual representa chances à monitoração dos processos responsáveis pela produção do efeito esperado".

Outra autora escolhida para compor as referências teórico-metodológicas desse trabalho foi Arretche (2001). Isso se deveu a sua experiência como analista de política que se preocupa com avaliações de políticas públicas fidedignas e realistas, razão pela qual agrega importantes orientações metodológicas.

Arretche (2001) alerta para o fato de que o analista de política não pode "supor que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por

seus formuladores [...] porque é praticamente impossível que isto ocorra" (ibidem, p. 45). Para a autora, isto resultaria numa concepção ingênua de avaliação, pois "na gestão de programas públicos, é grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas" (ibidem, p. 45). Porém, ela ressalta que esta situação não se deve a "fatores de ordem moral ou ética, que possam ser atribuídos a interesses escusos de formuladores e implementadores" (ibidem, p. 46). Mas, é a "contingência da implementação, que pode ser, em grande parte, explicada pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores, no contexto econômico, político e institucional em que operam" (ibidem, p.46). Em análise de políticas, portanto, "é prudente, sábio e necessário admitir que a implementação modifica as políticas públicas (ibidem, p. 46). Arretche (2001) explica as razões pelas quais isso acontece. Ela lembra que uma política tem duas dimensões: a fase de formulação e a da implementação, as quais são "campos de incertezas". A fase de formulação é o resultado de uma cadeia complexa de decisões de diversos agentes e a fase da implementação é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções. Na fase de implementação[8], apesar dos esforços de regulamentação, "os implementadores, têm razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos. Neste sentido, eles têm a prerrogativa, de fato, de *fazer a política* [...] segundo seus próprios referenciais" (p. 48).

Arretche (2001) exemplifica com o caso dos programas federais, de escala nacional, cuja implementação depende da cooperação dos três níveis de governo, num país federativo e multipartidário como o Brasil, em que prefeitos e governadores têm autonomia política e podem estar ligados a partidos distintos. Ou dos programas que envolvam as organizações não-governamentais, que nem sempre partilham dos mesmos objetivos e concepções dos formuladores e

[8] É aquela em que esse estudo se interessa.

financiadores. Mas, para a autora, esses cenários não podem ser vistos como um problema e sim um *dado* da realidade, que impõe um razoável grau de incerteza quanto à convergência de ações dos implementadores. Em razão dessas circunstâncias, e também porque o sucesso na implementação de uma política depende da cooperação dos agentes institucionais, dos beneficiários e provedores, Arretche (2001, p. 49) lembra que "para obter adesão e 'obediência' aos objetivos e ao desenho do programa, a autoridade central deve ser capaz de desenvolver uma bem sucedida estratégia de incentivos".

Segundo Arretche (2001, p. 49),

> a implementação é, de fato, uma cadeia de *relações* entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Isto implica que a maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa.

Nesse sentido, o grau de sucesso de um programa depende diretamente do grau de sucesso na obtenção da ação cooperativa de agentes institucionais dos diversos níveis de governo, bem como dos beneficiários e provedores (Arretche, 2001).

Arretche (2001) também alerta para o fato de que os formuladores e implementadores com poder decisório tendem a escolher estratégias de implementação pautadas muito mais por seu potencial de aceitação do que por sua esperada eficiência ou efetividade.

Há outras particularidades que precisam ser levadas em conta na metodologia de avaliação de política, pois podem operar, no plano local, de modo contrário aos objetivos do programa. A autora diz que desenhos de programa não são peças internamente coesas e bem ajustadas, pois como a formulação de um programa se constitui num processo de negociação e barganha, seu desenho final poderá não ser o mais adequado, mas o que foi possível obter de acordo ao longo do processo decisório; também a diversidade de contextos de imple-

mentação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza impactos inteiramente diversos; muitas vezes os formuladores concebem estratégias de implementação não dispondo de todas as informações acerca da realidade sobre a qual se pretende intervir, muitas vezes elas são baseadas em expectativas quanto ao comportamento futuro das variáveis da realidade (ARRETCHE, 2001). Para a autora,

> ainda que uma adequada estrutura de incentivos seja vital para a implementação de programas [...] fatores inerentes à formulação impactam o próprio desenho da estratégia de implementação e, por extensão, o conteúdo das políticas. Mas, uma vez adotada uma determinada estratégia, seus efeitos (reais) somente serão conhecidos uma vez implementada a política, dados os limites de informação e autonomia decisória de que dispõem as agências formuladoras (ARRETCHE, 2001, p. 51).

Na prática, a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, alheia à vontade dos implementadores. A autora sugere aos analistas que "uma adequada metodologia de avaliação não deve concentrar-se em concluir pelo sucesso ou fracasso de um programa, pois, [...] a distância entre formulação e implementação é uma contingência da ação pública" (ARRETCHE, 2001, p. 52).

Uma adequada metodologia de avaliação deveria investigar os pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e objetivos previstos não pudessem ser alcançados, mas deveria concentrar-se também no exame das razões pelas quais a distância entre os objetivos e a metodologia de um programa e sua implementação efetiva ocorre por decisão dos próprios agentes implementadores (ARRETCHE, 2001).

Arretche (2001) sugere três perguntas a serem feitas aos agentes implementadores da política: a primeira diz respeito ao conhecimento do programa, pois, se os implementadores não conhecerem os objetivos do programa, eles tenderão a eleger seus próprios objetivos. A segunda remete à aceitação dos objetivos e regras do programa, pois,

se os conhecerem, mas discordarem das prioridades estabelecidas, podem eleger suas próprias prioridades ou de sua clientela. A terceira questão refere-se às condições institucionais para implementação do programa e remete a uma situação em que os implementadores, embora conhecendo e concordando com os objetivos do programa, não possam, por diversas razões, realizar os objetivos previstos.

O recorte conceitual exposto acima buscou apresentar uma "caixa de ferramentas", como diz Ball (1994), para orientar a avaliação do *Programa Mais Educação*. Cabe observar que, embora sejam diferentes visões do objeto política pública e avaliação de política, elas se complementam e se reforçam, oferecendo um instrumental bastante rico para conduzir a análise que se quer realizar.

Além do aspecto de complementaridade de referenciais, alguns autores foram escolhidos para apontar acepções e indicar rotas metodológicas.

Como o objeto do estudo é uma avaliação da política, de processo de implementação e de resultados, e como vários autores abordam o conceito de resultado/efeito, uns sem determinar o significado atribuído a esse conceito e outros apresentam divergência entre si na acepção (é o caso de Ball e Draibe), faz-se necessário delimitar, nesse momento, a acepção que será adotada nesse trabalho. Serão utilizadas as expressões "resultado em sentido estrito", "impacto" e "efeito", na acepção formulada por Draibe (2001) e explicitada acima, para traduzir os diferentes níveis de resultados que o estudo avaliativo pode se propor a identificar.

Em termos sucintos, relacionando critérios e natureza da avaliação, a pesquisa contemplou a avaliação no que podemos chamar de duas grandes linhas: (1) da eficácia do *Programa Mais Educação*, pelo qual seu processo de implementação na rede estadual do Rio Grande do Sul foi estudado; (2) da efetividade social e institucional do *Programa Mais Educação*, pelo qual a pesquisa realizada buscou aferir rendimentos em termos de resultados, impactos e efeitos na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul. No quadro 1.1, mais acima, as dimen-

sões e indicadores evidenciam que não foi feita uma separação rígida, na pesquisa, entre as duas linhas de avaliação. As quatro dimensões: gestão do Programa, relação com a comunidade, cognitiva/pedagógica e financeira contêm elementos de avaliação da implementação e de resultados e, portanto, de eficácia e de efetividade.

De outra parte, como será tratado na próxima seção, o estudo adotou o modelo analítico do ciclo de políticas para estudo de políticas educacionais. Com isso, a exposição desta tese, nos capítulos três, quatro e cinco, seguirá os contextos do modelo – produção de textos, prática e resultados –, mas nesses foram contemplados, principalmente nos contextos da prática (capítulo quatro) e de resultados (capítulo cinco), dimensões e respectivos indicadores/aspectos da avaliação de implementação e de resultados. A dimensão financeira, dada a sua particularidade, constitui capítulo à parte, o seis, e, igualmente, a avaliação entrelaça processos de implementação e resultados – eficácia e efetividade.

1.3 Especificando a abordagem metodológica do estudo

Quanto aos aspectos teórico-metodológicos da avaliação de política no presente trabalho, a política pública *"Programa Mais Educação"* é o objeto de estudo, tendo sido priorizada a abordagem do ciclo de políticas proposto por Stephen Ball (1992) e Richard Bowe (1994) como recurso metodológico, por ser ele um referencial analítico que propicia a investigação dos processos pelos quais as políticas educacionais são formuladas e implementadas e por sua preocupação com as consequências das políticas em termos de justiça social. No que diz respeito, especificamente, ao viés avaliativo da pesquisa e da análise, foram utilizadas orientações metodológicas de Draibe (2001) e de Arretche (2001).

As propostas das autoras acerca de critérios, tipos e marcos conceptuais da avaliação de políticas públicas já foram detalhadas na seção anterior deste capítulo. Na sequência, é feita uma exposição do singular modelo do ciclo de políticas para estudar as políticas educacionais de Stephen Ball e Richard Bowe, o qual se constitui como

principal referencial da pesquisa no que concerne à compreensão teórica da política como processo contínuo, complexo e de inter-relação e reciprocidade entre escalas e atores.

Ball e Bowe (1992/1994) desenvolveram o modelo analítico do ciclo de política ao analisar a reforma educacional neoliberal, *"National Curriculum"*, introduzida no final da década de 1980, na Inglaterra, por Margareth Thatcher. Com o ciclo de política eles quiseram romper com os modelos de análise que separavam as investigações entre formulação e implementação e que tendem, segundo eles, a "reforçar a 'perspectiva gerencial' no sentido que as duas são vistas como momentos distintos e separados".

Ball e Bowe (1992) dizem que "ao introduzir a noção de um ciclo contínuo de políticas tentaram chamar a atenção para o trabalho de recontextualização da política que se passa nas escolas" (ibidem, p. 19). Dizem que o ciclo de políticas é "o desenvolvimento de uma formulação anterior" (ibidem, p. 19), que abandonaram porque a linguagem introduzida tinha uma rigidez que não permitia entender que existem muitas intenções concorrentes que lutam por influenciar o processo político. Este processo de luta é real e a formulação anterior parecia congelar as análises, indo de encontro aos aspectos do processo político que eles queriam caracterizar.

No livro *Reforming education and changing schools* (1992), Stephen Ball e Richard Bowe, apresentam a nova versão do ciclo de políticas alicerçada numa "noção de um ciclo de políticas contínuo" (ibidem, p. 84), cujos contextos são articulados frouxamente e não há uma direção simples de fluxo de informação entre eles. Os autores reconhecem que o processo político é dialético e que os momentos da formulação e da implementação podem ser mais ou menos flexíveis. Ball e Bowe (1992) dizem que os textos da política não são fechados e seus significados não são nem fixos, nem claros e a transição de uma arena política para outra está sujeita à interpretação e à contestação.

Essa abordagem busca articular os processos macro e micro nas pesquisas sobre a política curricular e é constituída por cinco contextos: de influência, da produção do texto da política, da prática, dos resultados e da estratégia política.

Para Ball e Bowe (1992) "cada contexto consiste de uma série de arenas de ação, algumas públicas, outras privadas" (ibidem, p. 19) "cuja variedade de interesses está em jogo" (ibidem, p. 84).

O primeiro contexto, o de influência, "é o lugar onde a política pública é normalmente iniciada. É aqui que os discursos políticos são construídos. É aqui que as partes interessadas esforçam-se para influenciar nas definições e finalidades sociais da educação" (ibidem, p. 19). Eles dizem que "as arenas privadas de influência são baseadas em redes sociais em torno dos partidos políticos, do Governo e em todo o processo legislativo. Aqui conceitos políticos fundamentais são estabelecidos" (ibidem, p. 19-20). Para os autores, esse "discurso formado, por vezes recebe apoio e, às vezes, é desafiado por reivindicações mais amplas nas arenas públicas de ação, especialmente através dos meios de comunicação. Além disso, há um conjunto de arenas públicas formais, comitês, organismos nacionais, grupo representativo para a articulação de influência" (ibidem, p. 20).

O segundo contexto é o da produção do texto da política. Ball e Bowe (1992) dizem que este contexto tem uma relação simbiótica com o contexto de influência, mas é uma relação menos preocupada; "Porque enquanto a influência está muitas vezes relacionada com a articulação das ideologias e interesses estreitos, os textos políticos normalmente são articulados na linguagem do público em geral" (ibidem, p. 20). Dizem que a tradução da política na legislação produz um texto chave que, por sua vez, torna-se um documento de trabalho, mas também produz outros textos que podem ser "baseados em reivindicações populares, no senso comum (e populista) e na razão política. Textos de política, portanto, representam a política" (ibidem, p. 20). Sendo assim, para os autores, a representação da política pode assumir várias formas: textos legais, mas obviamente "oficiais", pronunciamentos políticos, comentários, formal e informalmente produzidos, discursos e apresentações públicas de políticos e autoridades competentes; e vídeos oficiais. Segundo os autores, "muitos daqueles para quem a política é destinada contam com relatos de segunda mão como sua principal fonte de informação e compreensão da política" (ibidem, p. 21).

Quanto à natureza dos textos da política, Ball e Bowe (1992) fazem uma distinção e para isso se apoiam na obra de Roland Barthes. Distinguem os textos como *readerly* (prescritivo) e *writerly*. Os textos *readerly* são aqueles em que não há o mínimo de oportunidade para a interpretação criativa por parte do leitor, são os textos legais. Já os textos *writerly* são os textos secundários de política, são abertos e convidam o leitor a ser coautor do texto, pois permitem diversas interpretações. Para os autores, é vital reconhecer que esses "textos readerly e writerly são os produtos de um processo político, um processo que emerge e continuamente interage com uma variedade de contextos interrelacionados. Consequentemente, textos têm relações claras com os contextos específicos em que são usados" (ibidem, p. 12).

Ball e Bowe (1992) destacam dois aspectos fundamentais sobre o conjunto de textos que representam a política. Primeiro, o conjunto de textos individuais não são, necessariamente, coerentes ou claros internamente. A expressão de política é cheia de possibilidades de mal-entendidos, os textos são genéricos, cheios de idealizações do "mundo real", não cobrem todas as eventualidades e muitas vezes podem ser contraditórios. Eles usam palavras-chave de forma diferente, são reativos e expositivos. Para os autores, a política não é feita determinando o momento legislativo, ela evolui através dos textos que a representam, por isso os textos têm que ser lido sem relação ao tempo e ao local particular da sua produção. Eles também devem ser lidos um contra o outro - a intertextualidade é importante. Em segundo lugar, os textos, em si, são os resultados de luta e compromisso pelo controle da representação política.

Na continuidade da exposição, Ball e Bowe (1992) seguem dizendo que as "políticas são intervenções textuais, mas carregam consigo limitações materiais e possibilidades. As respostas a esses textos têm consequências reais" (ibidem, p. 21). Para eles, essas consequências são vivenciadas dentro do contexto principal, o contexto da prática.

Para Ball e Bowe (1992), o contexto da prática é a arena para a qual a política é dirigida. O ponto-chave nesta arena é que a política não é simplesmente recebida e executada, ela está sujeita a interpre-

tação e recriação. Os professores e demais profissionais que participam de um programa no nível da escola irão interpretá-lo segundo seu próprio entendimento, desejos, valores e propósitos, e em relação aos meios disponíveis e as formas de trabalho de sua preferência. Em suma, todos os aspectos de um programa podem ser contestados pelos envolvidos no programa, além do que, um programa pode ser formulado e reformulado ao longo de um processo de contestação (ibidem, p. 22). O ponto simples é que os formuladores políticos não podem controlar o significado de seus textos. Partes dos textos serão rejeitadas, selecionadas, ignoradas deliberadamente. Além de que a interpretação é uma questão de luta. Diferentes interpretações estarão em competição, porque se relacionam com diferentes interesses. Uma ou outra interpretação irá predominar, mas será testada no processo de implementação.

Para muitos executores da política, a sua resposta ao texto será construída com base na "interpretação da interpretação", eles serão influenciados pelo contexto discursivo dentro do qual emergem as políticas. Por isso, para Ball e Bowe (1992) "parece muito mais apropriado falar de políticas como tendo efeitos em vez de resultados" (ibidem, p. 23). O processo político é complexo, muitas vezes é difícil, se não impossível, controlar ou prever os efeitos da política, ou mesmo deixar claro esses efeitos quando eles acontecem. Diferentes consequências derivam de diferentes interpretações da política em ação. Alguns executores da política vão ter um olho para as vantagens, materiais ou pessoais, que podem resultar em leituras particulares do texto da política. Leituras novas ou criativas às vezes podem trazer as suas próprias recompensas. Novas possibilidades podem surgir quando as políticas nacionais cruzam-se com as iniciativas locais. Da mesma forma, diferentes aspectos do mesmo conjunto de políticas podem contradizer-se, na medida em que certas leituras bem estabelecidas de textos podem ter consequências muito diferentes e implicações para a prática.

Ball (1994) em seu livro *Education Reform: a critical and post-structural approach*, diz que, em termos teóricos e práticos, o modelo do ciclo de políticas exigiu o acréscimo de dois contextos adicionais

para torná-lo completo, que são o "contexto dos resultados" e o "contexto da estratégia política". O contexto dos resultados faz-se necessário incorporar porque "temos que adicionar a relação entre efeitos de primeira ordem (prática) e os efeitos de segunda ordem" (ibidem, p. 26). "Aqui a preocupação analítica é com as questões de justiça, igualdade e liberdade individual (ibidem, p. 26).

O quinto contexto é o contexto da estratégia política, que, segundo Ball (1994), é exigido pela necessidade de identificação de um conjunto de atividades políticas e sociais que poderiam tentar resolver as desigualdades mais efetivamente. As políticas são analisadas em termos do seu impacto sobre interações entre as desigualdades existentes e as formas de injustiça" (p. 27). Ball diz que "esse é um componente essencial do que Harvey chama *pesquisa social crítica* ou o trabalho daqueles que Foucault chama 'os intelectuais específicos', que é produzido para uso estratégico em situações sociais e lutas particulares" (1994, p. 27).

Com a exposição acima, sobre a abordagem do ciclo de políticas de Ball e Bowe (1992) e sobre as orientações de análise de política de vários autores, pretendeu-se apresentar, razoavelmente detalhada, a caixa de ferramentas metodológicas a ser utilizada nesse trabalho. É possível perceber elementos de complementaridade que deverão auxiliar a condução do estudo. A abordagem do ciclo de políticas, por ser um ciclo flexível, possibilita uma análise circular, relacional e dialética, e as orientações dos demais autores apresentados possibilitam clareza e objetividade nas questões a serem destacadas da pesquisa empírica.

A seguir será apresentado um resgate sucinto das diferentes matrizes filosóficas, ideológicas e políticas do conceito de educação integral, especialmente nas vertentes libertária e liberal, que deram suporte à maioria das experiências de tempo integral.

2. OLHARES SOBRE OS CONCEITOS E AS EXPERIÊNCIAS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL E DE TEMPO INTEGRAL: O CONTEXTO DA INFLUÊNCIA

O capítulo anterior abordou os referenciais teórico-metodológicos que orientaram a avaliação que esse estudo se propôs. Esse capítulo que ora se inicia pretende dar continuidade à exposição das bases teóricas da tese, porém de outra natureza, pois sistematiza concepções que influenciaram a formulação da política pública em avaliação. Nesse sentido, esse capítulo se propõe a fazer uma abordagem histórica acerca das origens e das concepções de "educação integral", pelo seu significado para uma educação de qualidade que se busca alcançar, bem como apresenta algumas experiências mais significativas que se reivindicam do conceito de educação integral e/ou tempo integral em escolas públicas brasileiras.

2.1 Revisitando conceitos nas dimensões histórica, política, filosófica e ideológica

Esta seção abordará as diferentes concepções e visões de educação integral. O ideal de educação integral não é novo, ele atravessa os séculos, portanto tem uma história que inicia na cultura grega, na Antiguidade Clássica. Neste percurso, até nossos dias, vem se adotando diferentes matrizes filosóficas, ideológicas e políticas, que serão resgatadas, de forma sucinta, para subsidiar a avaliação do *Programa Mais Educação*, que se propõe a ser uma política pública de indução à educação integral em tempo integral, razão pela qual essas concepções precisam ser abordadas neste trabalho.

2.1.1 Educação integral e tempo integral

As categorias tempo integral e educação integral estão ganhando força nas discussões sobre a qualidade da educação e nas políticas

públicas. Isso se deve a vários fatores, entre eles a dimensão que a educação vem assumindo no contexto social, político e econômico da sociedade contemporânea e brasileira, a necessidade de garantir o direito à educação, os baixos índices de proficiência dos nossos estudantes nas avaliações de larga escala, nacionais e internacionais, a universalização do ensino fundamental, a necessidade da existência de políticas reparadoras que busquem atuar na redução das desigualdades educacionais.

No sistema de ensino brasileiro, desde o século passado, existem experiências de educação integral e de tempo integral referenciadas em diferentes concepções e, na contemporaneidade, têm surgido novas tendências. No entanto, existe pouca investigação acerca das concepções que embasam essas experiências, das intenções e decisões dos sistemas de ensino em implementar políticas que se pautem por uma educação integral e/ou tempo integral e do seu financiamento, bem como existe uma confusão em relação a esses conceitos, não raras vezes usados como sinônimo.

Coelho, Menezes e Bonato (2008, p. 4) reconhecem que a relação educação integral e tempo integral e sua implicação na qualidade do ensino ainda é pouco pesquisada na academia. As autoras chamam atenção para o fato de que "a relação estabelecida entre a ampliação do tempo escolar e uma educação entendida como integral, [...] não implica, necessariamente, a qualidade esperada", por isso elas entendem que o interesse por essa temática "aumenta [...] na medida em que percebemos que nem sempre a extensão quantitativa do tempo, na escola, resulta em uma extensão igualmente qualitativa desse tempo" (ibidem, p. 2).

Gadotti (2009) também chama atenção para este fato. Para este autor "há que se ter cuidado quando se fala em educação integral para não se confundir esse rico conceito com iniciativas que visam mais a ocupar o tempo das crianças com atividades chamadas 'culturais', mas que pouco contribuem com o projeto educacional das escolas" (p. 64). O autor não nega a importância dessas e outras atividades culturais para a formação do jovem e da criança, inclusive para

a formação integral, "mas para que elas tenham sentido num projeto de 'escola de tempo integral', é preciso que elas se tornem 'intencionalmente' educativas, [...] portanto, articuladas com o projeto-pedagógico da escola (GADOTI, 2009, p. 64). Para o autor a "concepção de tempo integral vai muito além de atividades assistemáticas e ocasionais" (ibidem, p. 65).

Nessa perspectiva, nesta parte da pesquisa, a intenção é analisar as diferentes concepções de educação integral para identificar que referenciais estão presentes no *Programa Mais Educação*.

Segundo Pacheco (2008, p. 5),

> A discussão sobre a proposta de Educação Integral não é simples e implica, além de um sistema legal e jurídico consistente e exequível, uma questão conceitual, já que não há consenso quanto ao entendimento do termo e as definições existentes contemplam diferentes dimensões acerca dos elementos fundamentais para a definição de Educação Integral, como tempo e espaço, formação de educandos e educadores, articulação entre os diferentes saberes e relação entre escola e comunidade, espaços formais e informais. Estas dimensões são relevantes e merecedoras de ampla reflexão sobre o papel e as implicações de cada uma delas no contexto atual sobre o tema.

Em termos socio-históricos, o conceito educação integral surge a partir das matrizes ideológicas que se encontram no cerne das diferentes concepções e práticas que o constituíram e o vêm constituindo ao longo dos séculos. Na atualidade têm surgido tendências que enfocam o binômio "educação e proteção", educação integral e currículo integrado ou educação integral e tempo escolar (COELHO, 2009).

Para a finalidade deste estudo é importante fazer o resgate histórico-conceitual da temática da educação integral. Não há a intenção de aprofundar o estudo no período conhecido como Antiguidade Clássica, mas situar onde inicia a reflexão sobre a ação pedagógica consciente.

Pode-se afirmar que foram os gregos que iniciaram a história da educação, ao discutir os fins da paidéia, que se traduzia numa forma-

ção humanista elevada, ou seja, numa educação que levasse em conta as qualidades físicas, espirituais e morais do cidadão. Esta formação do corpo e do espírito para o agir em sociedade já continha o germe do que mais tarde se denominou educação integral.

Jaeger (2010, p. 335), ao resgatar o conceito de educação para os gregos, situa-o como o ideal de homem aquele que se forma por meio de uma concepção ampliada de educação. Diz ele:

> a origem da educação no sentido estrito da palavra [é] a Paidéia. Foi com os sofistas que esta palavra haveria de ampliar cada vez mais a sua importância e a amplitude do seu significado, pela primeira vez foi referida à mais alta arete[1] humana e, [...] acaba por englobar o conjunto de todas as exigências ideais, físicas e espirituais [...] (JAEGER, 2010, p. 335).

> [...] existiu igualmente nos sofistas uma educação formal no mais alto sentido da palavra, a qual não consistia já numa estruturação do entendimento e da linguagem, mas partia da totalidade das forças espirituais. É Protágoras quem a representa. A poesia e a música eram para ele as principais forças modeladoras da alma, ao lado da gramática, da retórica e da dialética. É na política e na ética que mergulham as raízes desta terceira forma de educação sofística. Distingue-se da formal e da enciclopédica, porque já não considera o homem abstratamente, mas como membro da sociedade. É desta maneira que coloca a educação em sólida ligação com o mundo dos valores e insere a formação espiritual na totalidade da *arete* humana. Também sob esta forma é educação espiritual; simplesmente o espírito não é considerado através do ponto de vista puramente intelectual, formal ou de conteúdo, mas sim em relação com as suas condições sociais (JAEGER, 2010, p. 342-343).

Para Coelho (2009, p. 85) "há na concepção grega de formação humana, uma espécie de igualdade entre as reflexões e as ações que constituem essa formação, sejam elas intelectuais, físicas, metafísi-

[1] Arete é um conceito grego no qual se concentrava o ideal de educação, no início do século V. A palavra "paidéia" nesta época tinha o simples significado de "criação de meninos", em nada semelhante ao sentido nobre que adquiriu mais tarde que é de formação de um elevado tipo de Homem (JAGGER, 2010).

cas, estéticas ou éticas. Em outras palavras, há um sentido de completude que forma, de modo integral, o Ser do que é humano e que não se descola de uma visão social de mundo". Coelho entende que "esse modo de ver e perceber a formação do homem corresponde à natureza do que denominamos de educação integral: uma perspectiva que não hierarquiza experiências, saberes, conhecimentos. Ao contrário, coloca-os como complementares e fundados radicalmente no social" (COELHO, 2009, p. 85).

No período compreendido entre os gregos e a Revolução Francesa, a literatura sobre educação integral não faz menção sobre a existência de reflexões sobre formação humana.

É a partir da Revolução Francesa, devido à instituição da escola pública universal, que o tema da educação integral volta à cena na sociedade ocidental, concretizado na perspectiva jacobina de formação do homem completo, que significava um desenvolvimento físico, moral e intelectual de cada aluno (COELHO, 2009). Isso porque a Revolução Francesa constitui-se no marco fundante do que se convencionou chamar de modernidade, cujos ideais de "liberdade, igualdade e fraternidade" se traduzem na utopia da emancipação humana. A partir dela, ao longo do século XIX, surgiram as duas grandes ideologias políticas, o liberalismo e o socialismo, que disputam entre si qual o caminho mais adequado para a realização da utopia.

Para o liberalismo, a possibilidade da emancipação está no desenvolvimento científico e tecnológico, e para o socialismo, nos seus diferentes matizes, está na revolução social que desse termo à exploração e dominação capitalista.

Desta forma, é no contexto de busca da emancipação humana que (re)surge o conceito de *educação integral,* com interpretações diferenciadas, mas com muitos pontos em comum.

Atualmente têm surgido outras visões do que seja educação integral, porém não deixam de combinar elementos das concepções mais antigas com visões contemporâneas.

2.1.2 A vertente libertária

As correntes socialistas, de maneira geral, exigiam do Estado burguês uma educação integral que beneficiasse o proletariado. No entanto, os anarquistas, também chamados de "socialistas libertários ou utópicos", cujos principais expoentes eram Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) e Mikhail Bakunin (1814-1876), diferenciaram-se radicalmente, pois, coerente com o princípio de que a emancipação do proletariado era obra do próprio proletariado, rejeitavam qualquer proposta de educação que fosse oferecida pelo Estado.

Defendiam a ideia de que o próprio proletariado era quem deveria criar suas escolas, desenvolvendo nelas uma educação integral e, por meio desta, conscientizar os trabalhadores da necessidade de fazer a revolução e construir a sociedade socialista, que deveria ser igualitária, sem distinção de classes sociais. Portanto, para os anarquistas a educação tinha um papel fundamental na revolução social, pois tinham nítida percepção de que

> O domínio do conhecimento é a base do domínio econômico. Manter as massas na ignorância é mantê-las na miséria, por não terem condições práticas de auto-organização, de reivindicação dos direitos dos quais nem tomam conhecimento. Logicamente, então, para se acabar com as desigualdades é necessário que o saber seja distribuído integral e igualitariamente para toda a sociedade. É necessário que todos dominem todo o conhecimento disponível (GALLO, 2002, p. 27).

Desta forma, para o pensamento libertário, a sociedade socialista só se viabilizaria se as massas lutassem para a sua construção e, para que isso ocorresse, o proletariado precisava estar consciente e consciência se adquiriria através da educação livre, cooperativa e solidária. O saber é compreendido como um dos sustentáculos do poder (GALLO, 2002).

Para os anarquistas, a educação tinha dupla função, deveria ser utilizada tanto a serviço da emancipação das classes operárias quan-

to para a formação dos homens da nova sociedade, com o advento da revolução social. Por essa razão, a educação deveria ser oferecida pelas classes operárias, o Estado não iria oferecer uma educação "popular mais abrangente e de melhor qualidade [já que ela] traria problemas sérios para o sistema, pois o trabalhador que dominasse o conhecimento sobre o processo geral de produção muito provavelmente não mais submeter-se-ia à dominação burguesa" (GALLO, 2002, p. 23). Ou seja, "uma educação que tenha por base a liberdade, a justiça e a igualdade é completamente contrária às bases deste sistema, que são a dominação e a exploração" (ibidem, p. 23). A educação oferecida pelo Estado, veiculadora de preconceitos, não prepara as pessoas para pensar, para desvendar o mundo, apresenta uma noção de homem e uma visão de mundo já pronta e acabada, elaborada no intuito de perpetuar o *status quo*. Portanto, não se ensinava a *conhecer* o mundo, apenas era transmitido certo *conhecimento* do mundo, que levava ao medo do risco e à morte da criatividade (GALLO, 2002).

Para os anarquistas, a sociedade socialista seria a realização do homem completo, livre e senhor de suas habilidades e a educação desempenharia um papel fundamental para a conquista da liberdade, pois é através dela que se dá a socialização de toda a cultura produzida pela humanidade ao longo dos séculos. Além do que o acesso a esse patrimônio cultural, através da educação, pode contribuir na desalienação e, dessa forma, ser valioso na luta pela emancipação (GALLO, 2002).

Nesse sentido, a concepção de educação do movimento operário de inspiração anarquista trazia implícita o conceito educação integral e, por conseguinte, esteve sempre presente nas suas bandeiras de luta.

Na perspectiva anarquista, uma sociedade libertária deveria educar os indivíduos para a liberdade, pois viam na liberdade o princípio básico da vivência social. Diferente das concepções iluministas, nas quais o ser humano é concebido como um ser que nasce livre e abdica de parte dessa liberdade para viver em sociedade, os anarquistas concebiam a liberdade como produto da relação com o outro, ou seja, apenas em sociedade o indivíduo se torna livre.

Dessa forma, os pontos básicos da "educação revolucionária [eram] a justiça na igualdade de oportunidades, a democracia em sua direção, o trabalho como instrumento de aprendizagem e a generalidade precedendo a especialização" (GALLO, 2002, p. 24). Para os anarquistas a população deveria ter acesso a todos os níveis de ensino. "Cada trabalhador deve conhecer a fundo seu trabalho, mas deve também dominar os demais conhecimentos produzidos pela humanidade, conhecendo a organização geral da sociedade e participando de sua gestão" (ibidem, p. 24) e a escola, para formar para a liberdade deveria, necessariamente, ser autogerida (GALLO, 2002).

Bakunin e Proudhon entendiam que uma educação integral deveria, obrigatoriamente, contemplar a integração do trabalho manual e intelectual a fim de superar essa histórica dicotomia que era uma das facetas da dominação burguesa. A educação revolucionária deveria unir teoria e prática, ter por base a vivência para chegar à sua conceituação teórica, sem ser uma educação especializada (GALLO, 2002).

Gallo (2002) chama atenção para o fato de que, mesmo defendendo a "liberdade", a pedagogia anarquista não era individualista, pois defendia um processo de *individualização e de integração*, logo

> ao mesmo tempo em que o indivíduo singulariza-se, ganha consciência de que sua diferença só faz sentido no contexto coletivo, harmonizando-se com as diferenças dos demais. Educar é então dar condições a cada pessoa para que ela se descubra, enquanto indivíduo livre e enquanto ser social, é dar condições para que ela possa perceber e realizar, na justa medida, a dialética do *indivíduo social*, a sua liberdade na liberdade do outro. E, neste sentido, a educação anarquista constitui-se numa *pedagogia do risco*, por instigar a liberdade de arriscar nas pessoas, por ousar acreditar na mudança, na transformação e em sua possibilidade prática (GALLO, 2002, p. 20).

Da mesma forma, segundo os anarquistas, para o exercício da liberdade era necessário o autoconhecimento, ou seja, que cada pessoa "se descubra como um corpo, como uma consciência, como um ser social, tudo isso integrado e articulado. E é por isso que educação

para a liberdade deve também ser uma educação integral, em que o homem se perceba por inteiro e se conheça em todas as suas facetas e características" (GALLO, 2002, p. 30). Somente uma educação integral possibilitaria formar o homem em seus diferentes aspectos: intelectual, moral, político e artístico, ou seja, o homem completo, aquele que tivesse todas as suas faculdades desenvolvidas, apto para enfrentar a dominação e a exploração burguesa e assim construir uma nova sociedade. Defendiam a necessidade de suprimir o abismo existente entre a educação fornecida aos filhos do proletariado e a oferecida aos filhos da burguesia. Por isso, criticavam a dualidade educacional e lutavam por uma educação integral que possibilitasse o acesso ao mesmo tipo de conhecimento para todos, caminho para a conquista da igualdade entre os homens.

Para os anarquistas, a educação burguesa é, ao mesmo tempo, reflexo e fonte da desigualdade social, pois dissemina uma visão de mundo voltada à acomodação. Seu objetivo é ensinar ricos e pobres a conformarem-se com a estrutura social, que deve ser percebida como inevitável e imutável. Ela atua para adaptar os indivíduos à sociedade. Ao ensinar o medo do novo e espalhar e concretizar a mesmice, a educação burguesa constitui uma "pedagogia da segurança", porque a diferença, a singularidade, é perigosa, já que pode colocar em risco a 'imutabilidade' do sistema social (GALLO, 2002).

Os princípios filosóficos, políticos, sociais e epistemológicos que fundamentam a educação integral de corte anarquista são:

- um processo de formação humana que é parte de algo mais amplo, que envolve, necessariamente, a sociedade e uma estreita e ativa inter-relação entre as partes. É através da educação integral que o homem se faz plenamente humano (GALLO, 2002).
- deve ser permanente, uma vez que o ser humano é um ser em constante mutação e construção. Os anarquistas do século XIX viam na formação profissional um dos elementos-chave na educação integral e já tinham clareza de que a formação nunca estaria completa, pois as profissões são dinâmicas e

o bom profissional precisa continuamente do estudo para manter-se atualizado (GALLO, 2002).

- o conhecimento equivale a poder e, portanto, a educação é também uma tática de luta, pois pode igualar, ao menos em termos de saber, explorados e exploradores. Outro elemento é que na medida em que há a possibilidade da igualdade de saberes estes podem ser utilizados para a superação da dominação historicamente construída (GALLO, 2002).
- a individualidade e coletividade devem ser instâncias plenamente articuladas, pois elas "não são mutuamente excludentes; ao contrário, uma coletividade é formada necessariamente de indivíduos que se relacionam e que uns complementam as características e necessidades dos outros" (GALLO, 2002, p. 33).
- a construção da liberdade deve assentar-se na independência da vontade e no respeito ao outro, por isso é preciso organizar a sociedade de modo que todos desfrutem da maior liberdade possível. Para tanto, a educação integral deve ter como ponto de partida a autoridade para chegar à liberdade.

Numa educação integral, esses princípios devem estar no mesmo plano.

Na perspectiva anarquista, a concepção de educação integral articula três elementos básicos: "a educação *intelectual*, a educação *física* (que se subdivide em esportiva, manual e profissional) e a educação *moral* (GALLO, 2002, p. 33).

Segundo Gallo (2002), entre as críticas dos anarquistas à educação tradicional está o "intelectualismo". Para eles "a educação não pode ser resumida ao aprendizado intelectual do patrimônio cultural produzido pela humanidade, mas tampouco esse aprendizado pode ser desprezado, ou mesmo relegado a um segundo plano" (GALLO, 2002, p. 33).

Quanto à educação física, "os socialistas, em geral, preocupados com a saúde física dos trabalhadores, muitas vezes submetidos

a situações extremamente desgastantes, sempre deram importância ao físico, quando trataram da educação dos trabalhadores" (GALLO, 2002, p. 35). A atividade recreativa e esportiva teria como funções básicas a socialização e o melhor conhecimento do corpo e seus limites, além do amadurecimento físico. "Os exercícios e jogos deveriam ser sempre coletivos e, em lugar de visar a competição pura e simples, estariam voltados para a solidariedade" (ibidem, 2002, p. 35). A educação manual seria voltada para um "refinamento sensório-motor. [...] Com as crianças menores, a prática era levá-las para os laboratórios e oficinas, para que fossem se familiarizando com objetos, equipamentos, etc., e, ao mesmo tempo, fossem cada vez mais afinando sua percepção sensorial e desenvolvendo habilidades manuais" (ibidem, 2002, p. 35-36). A educação profissional é entendida através do conceito de *politecnia*. A formação profissional do futuro trabalhador é importante para que ele possa encontrar uma boa colocação no mundo do trabalho e para que ele conheça as mais diversas profissões, mas fundamentalmente porque o conhecimento do universo da produção pode possibilitar a superação da alienação do trabalho parcelado próprio do capitalismo e porque é importante escolher uma atividade que lhe dê prazer (ibidem, 2002).

Por fim, a educação integral para os anarquistas "completa-se com a educação *moral*. [...] A educação integral no contexto da educação anarquista organizava-se em torno da vivência cotidiana da comunidade escolar através da solidariedade e da liberdade, como forma de organizar uma nova prática social" (GALLO, 2002, p. 37).

Baseadas na concepção anarquista de educação integral, várias experiências foram realizadas, entre as mais importantes estão a do Orfanato Prèvost em Cempius, na França, no período compreendido entre 1880 e 1894, cujo diretor foi o pedagogo Paul Robin (1837-1932); a Escuela Moderna de Barcelona, na Espanha, criada por Francesc Ferrer i Guàrdia, e que funcionou de 1901 a 1905. No Brasil, devido à imigração do início do século XX, as ideias de Ferrer encontraram eco e, em várias cidades, especialmente dos estados de São Paulo (Bauru, Jaú, Campinas, São Caetano, São Paulo), Minas Gerais

e Rio de Janeiro, foram fundadas Escolas Modernas, que foram banidas quando a repressão policial desmantelou a organização anarquista do movimento operário nas primeiras décadas do século XX.

2.1.3 A vertente liberal

Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar
no país a máquina que prepara as democracias.
Essa máquina é a da escola pública.

(Anísio Teixeira)

A vertente liberal via na igualdade de oportunidades para uma educação integral o caminho para reduzir as desigualdades sociais, aprofundadas na sociedade capitalista e, ao mesmo tempo, contribuir para o progresso econômico e social das nações.

No Brasil, o filósofo liberal que desponta na defesa de uma educação integral para todos é Anísio Teixeira. Nesse sentido, para falar em concepção de educação integral, obrigatoriamente, é preciso visitar sua vida e obra, bem como as ideias escolanovistas que o marcaram profundamente. Anísio Teixeira foi o intelectual e o administrador que mais refletiu, escreveu e deixou legado sobre esta concepção de educação no Brasil.

Anísio Teixeira iniciou sua vida pública, na Bahia, em 1924, como Inspetor Geral de Ensino. Neste cargo, entre os anos de 1924 a 1929, realizou uma reforma do ensino baiano, cuja lei, nº 1.846/1925, já esboçava a concepção de uma educação integral. Nesse período teve a oportunidade de ir à Europa[2] (1925) e aos Estados Unidos (1927 e 1928) observar diversos sistemas de ensino. Nos Estados Unidos, conhece a obra de John Dewey (1859-1952), filósofo, ativista social e pensador da educação, que tratava de democracia e ciência, e apontava para a educação como o único meio realmente efetivo para a construção de uma sociedade democrática e vetor das transformações necessárias naquele estágio da civilização. Essas ideias vão ter uma influência decisiva em sua trajetória intelectual.

Em 1930, Anísio Teixeira publica *Vida e Educação*, que reúne a tradução de dois ensaios de John Dewey, um dos principais formuladores do movimento mundial que se convencionou denominar de "Escola Nova", "Escola Ativa" ou "Escola Progressiva", ou simplesmente "escolanovismo".

A expressão "Escola Nova"

> começou a ser usada referindo-se não a um só tipo de escola ou sistema didático determinado, mas a todo um conjunto de princípios tendentes a rever as formas tradicionais de ensino. Inicialmente estes princípios derivaram-se de uma nova compreensão de 'necessidades da infância' a partir de estudos emergentes da ' biologia e da psicologia'. Estas preocupações iniciais alargaram-se depois a partir de discussões sobre as funções da escola em face das exigências surgidas com as mudanças da vida social (XAVIER, 2000, p. 16).

Nas palavras de Anísio Teixeira:

> A designação 'escola nova', necessária talvez em início da campanha, para marcar vivamente as fronteiras dos campos adversos, ganharia em ser abandonada. Por que não 'escola progressiva', como já vem sendo chamada nos Estados Unidos?
>
> E, progressiva, por quê? Porque se destina a ser a escola de uma civilização em mudança permanente (KILPATRICK) e, porque ela mesma, como essa civilização, está trabalhada pelos instrumentos de uma ciência que ininterruptamente se refaz. Com efeito, o que chamamos de 'escola nova' não é mais do que a escola transformada, como se transformam todas as instituições humanas, à medida que lhes podemos ampliar conhecimentos mais precisos dos fins e meios que se destinam (TEIXEIRA, 2000, p. 24).

Desta forma, as ideias reformistas contrapunham-se à cultura intelectual e abstrata, centrada na tradição, na autoridade e na obediência, que separa educação da vida. Elas pretendiam religar aprendizagem e educação, rompida no início da era moderna pelo modelo de escolarização e viam a educação como um elemento constituinte

do mundo moderno e da democracia com vistas à liberdade, à cooperação e ao progresso. Nesse sentido, o escolanovismo "corresponde aos avanços do pensamento democrático, desde que este último seja entendido não como simples arranjo, no campo das ideias, visando o favorecimento do funcionamento capitalista, mas sim como fruto de um autêntico impulso intelectual e político em direção a uma sociedade melhor" (CAVALIERE, 2002, p. 254).

As transformações sociais advindas da revolução industrial e do processo de urbanização, a expansão de ideias democráticas, o considerável aumento no número de escolas, nas cidades e no campo, que passava a admitir uma população da mais variada procedência, em grande parte dos países da Europa e Estados Unidos, são os substratos que operam no surgimento do escolanovismo. Mas há, também, a influência de um mundo marcado pela opressão, por conflitos armados e por diferenças sociais e a "crença de que o ensino, segundo novas normas, pudesse bastar na educação para a paz, sem maior dependência dos sistemas políticos e sociais de cada país" (XAVIER, 2000, p. 19).

Entre os reformadores[3], embora houvesse diferenças internas, pois havia "correntes [que] voltavam-se mais para os aspectos biopsicológicos da educação e outras mais voltadas para os aspectos sociopolíticos", havia em comum a expectativa de alcançar o renascimento social a partir de um novo homem, de uma nova geração, formada segundo novas bases escolares (CAVALIERE, 2002, p. 255).

Cavaliere (2002, p. 251) contribui no resgate histórico do escolanovismo ao dizer que:

> O movimento reformador, do início do século XX, refletia a necessidade de se reencontrar a vocação da escola na sociedade urbana de massas, industrializada e democrática. De modo geral, para a corrente pedagógica escolanovista a reformulação da escola esteve associada à valorização da *atividade* ou *experiência* em sua prática cotidiana. O entendimento da educa-

[3] Reformadores ou escolanovistas são terminologias usadas para caracterizar os defensores do movimento denominado de "Escola Nova".

> ção como vida, e não como preparação para a vida, foi a base dos diversos movimentos que a formaram.

Embora o escolanovismo não tenha sido um movimento unívoco ele representou "uma tentativa de resposta à necessidade de reformulação da escola para que a mesma pudesse realizar a tarefa democrática de acolher, em condições de igualdade, crianças com experiências sociais e culturais diversas" (CAVALIERE, 2002, p. 253). Segundo a autora:

> As próprias denominações assumidas por estas escolas já indicam muito de seus objetivos. Entre elas, podemos citar as 'escolas de vida completa' inglesas; os 'lares de educação no campo' e as 'comunidades escolares livres' na Alemanha; a 'escola universitária' nos EUA; as 'casas das crianças' orientadas por Montessori, na Itália; a 'casa dos pequenos', criada por Claparède e Bovet em Genebra; a 'escola para a vida', criada por Decroly em Bruxelas, e muitas outras mais (CAVALIERE, 2002, p. 251).

Ao analisar as bases históricas escolanovistas, percebe-se dois grandes vetores: a revisão dos métodos de ensino-aprendizagem e a revisão dos fins da escola.

Para Dewey, a mudança social e o advento de uma sociedade democrática estavam centrados na criança: "Daí a importância da função social da educação e de seu caráter democrático, entendida como o processo pelo qual os indivíduos desenvolvem um interesse pessoal nas relações sociais, na sua direção e na formação de hábitos que permitam mudanças sem que estas ocasionem desordens" (NUNES, 2000, p. 27).

A aprendizagem por intermédio da "experiência" e a democracia são temas centrais na filosofia pragmatista de Dewey e incorporadas na concepção de Anísio Teixeira. Para Dewey (2010), uma das coisas que deu força ao movimento progressivo foi o fato de seus métodos serem mais humanos e democráticos do que os métodos rígidos e autocráticos da escola tradicional. Para o autor, as experiências são fundamentais para a aprendizagem, mas nem todas as experiências

são igualmente educativas, a educação tradicional proporciona experiências erradas. Para ele, as organizações sociodemocráticas proporcionam melhor qualidade de experiência humana, pois o princípio do respeito à liberdade individual e da delicadeza nas relações humanas se origina da convicção de que tais coisas resultam da mais alta qualidade de experiência por parte de um grande número de pessoas do que dos métodos de repressão, coerção ou força (Dewey, 2010).

Quanto à experiência, para Dewey (2010, p. 38) ela "desperta a curiosidade, fortalece a iniciativa e dá origem a desejos e propósitos suficientemente intensos para levar a pessoa, no futuro, a lugares além de seus limites. [...] Toda experiência é uma força em movimento".

Uma das características marcantes nas diversas concepções de educação integral é a "noção da aprendizagem através de vivências e não da transmissão formal de conhecimentos como algo acabado" (CAVALIERE, 2002, p. 260).

A concepção de educação de Dewey e do escolanovismo, embora não reivindique a consigna de educação integral, traz subjacente essa ideia. Os ideais e as práticas escolanovistas fizeram uso da noção de educação integral, pois "[pretendiam] que a escola interviesse de maneira ao mesmo tempo mais profunda e mais abrangente na educação dos indivíduos" (CAVALIERE, 2002, p. 252).

O que Dewey almejava era transformar a escola em uma microsociedade, intencionalmente preparada, na qual as práticas escolares partissem de experiências reais, com fins em si mesmas, e não como preparatórias a uma vida futura, "onde relações interpessoais se estabeleçam em diversos níveis e onde os aprendizados científicos e para as vidas pública e privada aconteçam de maneira integrada" (CAVALIERE, 2002, p. 260).

Voltando à trajetória política de Anísio Teixeira, em 1931 assume a Diretoria da Instrução Pública do Distrito Federal. Nesse cargo promoveu importante reforma na instrução pública, "que atingiu desde a escola primária, à escola secundária e ao ensino de adultos, culminando com a criação de uma universidade municipal, a Uni-

versidade do Distrito Federal. Demitiu-se em 1935, diante de pressões políticas, em uma conjuntura em que o pensamento autoritário ganhava força no Estado e na sociedade" (NUNES, 2000, p. 11).

Durante sua administração, Anísio Teixeira dá continuidade ao trabalho iniciado por Carneiro Leão e aprofundado por Fernando de Azevedo. Estes três administradores iniciaram uma série de reformas orientadas pelos princípios da Escola Nova, com vistas à construção de uma escola pública igual para todos e que desenvolvesse uma educação integral.

Por serem críticos das reformas fragmentadas, ocorridas na década de 1920, Anísio e seus contemporâneos entendiam que o país necessitava de uma reforma do sistema educacional que instituísse uma política nacional de educação que garantisse a igualdade de oportunidades, a supressão de privilégios e uma educação integral; nesse sentido, introduzir transformações no sistema de ensino do Distrito Federal era fundamental, pois daria visibilidade às mesmas e demonstraria sua viabilidade.

Chaves (2002, p. 47) relata que, "principalmente a partir da reforma de Fernando de Azevedo, a proposta por uma educação integral vai se delineando nas escolas do antigo Distrito Federal e elas, por sua vez, vão adquirindo uma feição cada vez mais moderna que [implicava] a luta, não apenas por maior quantidade de escolas, mas, também, pela melhoria de sua qualidade."

Ao assumir o cargo, Anísio Teixeira, "contrário a uma educação estritamente utilitária, traça um plano de remodelação das escolas e, por meio do Decreto nº. 3763, de 1º de fevereiro de 1932, trata de implementar um conjunto de modificações no interior do Departamento de Educação do antigo Distrito Federal" (CHAVES, 2002, p. 48). Segundo Fávero (2001) uma das primeiras providências adotadas por Anísio foi constituir um verdadeiro sistema de ensino, ao centralizar a matrícula, a frequência e a obrigatoriedade escolar. As escolas, que até então funcionavam isoladamente e precisavam resolver os problemas sozinhas, passaram a se vincular à estrutura centralizada

que distribuía os estudantes conforme a existência de vagas e podia atender, assim, ao maior número possível em cada bairro. Chaves (2002) acrescenta, ao dizer que

> Entre todas essas reformulações destaca-se a criação das divisões de prédios e aparelhamentos escolares e das bibliotecas e cinema educativo e do instituto de pesquisas, demonstrando uma forte preocupação com as instalações escolares, com a área cultural como um todo e com o estudo e pesquisa de novos métodos de ensino, já que o instituto de pesquisas passa a funcionar uma divisão de programas e atividades extraclasses, que se propõe a pensar, planejar e modificar o ensino a partir do exercício diário da classe. Ainda cabe ressaltar a implantação das superintendências de educação física, recreação e jogos, de ensino e desenho e artes aplicadas, de educação musical e artística, indicando a constituição de serviços especializados que teriam como função o enriquecimento do próprio ensino. Por último, é importante destacar toda a reformulação feita no instituto de educação, uma vez que a concretização de todas as inovações dependia em muito da formação dos professores, cuja responsabilidade era justamente do instituto (CHAVES, 2002, p. 48).

Anísio Teixeira, ciente dos limites da reforma que implementava, ou seja, "que a reformulação dos métodos de ensino [...] não iriam se expandir igualmente por todo o sistema educacional, [...] instala, ainda, cinco escolas experimentais que, como verdadeiros laboratórios, teriam que ensaiar e experimentar novos métodos" (CHAVES, 2002, p. 48). Essas escolas, fundamentadas nas premissas educacionais de Dewey e nas formulações de Kilpatrick, tinham o seu processo de aprendizagem desenvolvido através de atividades guiadas pelo interesse do aluno, isto é, substituir os programas acabados, que para eles eram autoritários, pois pressupunham tanto à submissão do aluno quanto à fragmentação das disciplinas e, em última instância, significavam separar a sala de aula da vida por "um ensino/aprendizagem que seria deflagrado a partir de um problema que seria investigado por todos os estudantes da classe" (CHAVES, 2002, p. 49).

Um aspecto ressaltado por Chaves (2002) acerca dessas escolas

> é o fato de que três [delas] se estruturaram pelo sistema *Platoon*, que significava que se estabeleceram a partir de um horário rodízio que previa não só o aumento das matérias como, também, a reorganização do horário escolar com base em dois ou três pelotões de estudantes. Estaria então implícito que esse novo sistema deveria contribuir para a implementação de uma nova maneira de ensinar que, inclusive, facilitaria a própria implementação do projeto pedagógico de educação integral proposto por Anísio (CHAVES, 2002, p. 50).

O sistema *Platoon* surgiu nos Estados Unidos, no início do século XX, com objetivo de "estruturar o ensino sob o ponto de vista do trabalho, do estudo e da recreação, uma vez que se acreditava que a educação deveria abarcar todos os aspectos da natureza infantil: ou melhor, seria função da escola 'providenciar o exercício de todas as capacidades das crianças" (CHAVES, 2002, p. 51).

Percebe-se que Anísio Teixeira ingressa na vida pública muito jovem, exercendo cargos de extrema importância que lhe permitiram conhecer com profundidade a situação educacional brasileira e trabalhar pelas mudanças que acreditava serem necessárias. Anísio também foi um ativista social, teve participação marcante na Associação Brasileira de Educação (ABE) sendo um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932). Pela sua obra, infere-se que foi um somatório de fatores que contribuíram para que Anísio Teixeira desenvolvesse seu pensamento educacional. O contato com a filosofia e obra de John Dewey lhe oportunizou uma nova visão de mundo, tendo influência decisiva na sua concepção de educação e em toda a sua trajetória intelectual e profissional. As visitas que fez a escolas comunitárias americanas também contribuíram para consolidar a concepção de ensino em tempo integral.

O contexto sócio-político-educacional brasileiro dos anos 1920 foi fundamental para Anísio Teixeira pensar na transformação da educação brasileira balizada pela concepção de educação integral em tempo integral para as escolas públicas. Ou seja, o processo de industrialização e urbanização acelerado, o modelo educacional vigente, no qual o ensino secundário e superior privilegiava as elites e o pri-

mário e o profissional que eram destinados às classes desfavorecidas, assim, mesmo em quantidade reduzida, foram determinantes para Anísio Teixeira e os demais reformadores pensarem o sistema educacional como um todo articulado no qual a educação pública fosse um direito de todos e o meio de combater as desigualdades sociais.

Em 1934, Anísio Teixeira expõe a sua visão sobre educação no livro cujo título é *"Educação Progressiva: uma introdução à filosofia da educação"* – reeditado em 1967 com o título invertido, isto é, *"Pequena Introdução à Filosofia da Educação: a Escola Progressiva ou a Transformação da Escola"*. No capítulo referente aos "fundamentos sociais da transformação escolar", Anísio diz o seguinte:

> Nessa nova ordem de mudanças constantes e de permanente revisão, duas coisas ressaltam, que alteram profundamente o conceito da velha escola tradicional:
>
> a) precisamos preparar o homem para indagar e resolver por si os seus problemas;
>
> b) temos que construir a nossa escola, não como preparação para um futuro conhecido, mas para um futuro rigorosamente imprevisível (TEIXEIRA, 2000, p. 29).

Anísio Teixeira, como filósofo da educação, tinha um senso de realidade extremamente aguçado, compreendia criticamente o contexto econômico, social e cultural e expressava que a civilização do seu tempo estava esteada no desenvolvimento científico e havia um movimento contínuo de mudanças, razão pela qual era preciso que a escola preparasse o novo homem para integrar-se à nova sociedade que deveria ser democrática. Acreditava que "essa enorme unidade planetária, apenas esboçada, há de se refletir profundamente na mentalidade do homem moderno, que tem que pensar em termos muito mais largos do que o do seu esplêndido isolamento local e nacional de outros tempos" (TEIXEIRA, 2000, p. 33). Para ele, a formação deste homem moderno não aconteceria naquela escola tradicional "que desconhecia o maior fato da vida contemporânea: a progressão geométrica com que a vida está

a mudar, desde que se abriu o ciclo da aplicação da ciência à vida" (TEIXEIRA, 2000, p. 36).

Mais adiante, ele diz:

> convém observar, nunca se deixou de julgar que a criança se educa, vivendo. Era a sua vida familiar e a sua vida social que a educavam. A escola simplesmente ensinava certas artes e certos conhecimentos necessários lá para fora, onde a sua vida e a sua educação transcorriam.
>
> Mas, hoje, a vida de família já não é, como em outros tempos, uma instituição de educação integral, e a vida social tornou-se tão eminentemente complexa que oferece à criança, para a sua visão e análise, apenas aspectos fragmentários do seu todo; por outro lado, essas instituições ganharam uma certa velocidade de transformação, que não lhes permitem ser conscientes de sua ação educativa. Não só essa ação é mais vaga e menos direta, como a velocidade de transformação impede exercê-la com lucidez e consciência (TEIXEIRA, 2000, p. 39).

Ainda, as reflexões de Anísio no livro citado acima:

> A necessidade, pois, de a escola tomar, em grande parte a si, as funções da família e do meio social, corresponde a uma verdadeira premência dos nossos tempos, se quisermos dar às nossas crianças a oportunidade de se adaptarem e se ajustarem à ordem social do nosso vertiginoso presente.
>
> Daí o relevo impressionante que ganhou o movimento educativo. Estamos com responsabilidades dobradas diante do fracasso por que as instituições tradicionais de educação estão passando com o advento da nossa era. E tais deveres se refletem, sobretudo, nos responsáveis pela educação escolar, porque a eles cabe reorganizar a escola para o fim de servir às novas funções que lhe dita o atual momento de civilização (TEIXEIRA, 2000, p. 40).

Ele conclui o capítulo sobre os fundamentos sociais da transformação escolar apontando o que entende ser a função da escola. Diz ele:

> Que enormes, pois, são as novas responsabilidades da escola: educar em vez de instruir; formar homens livres em vez de homens dóceis; preparar para um futuro incerto desconhecido em vez de transmitir um

> passado fixo e claro; ensinar a viver com mais inteligência, com mais tolerância, mais finamente, mais nobremente e com maior felicidade, em vez de simplesmente ensinar dois, ou três instrumentos de cultura e alguns manuaizinhos escolares... (TEIXEIRA, 2000, p. 42).

No Brasil, o movimento conhecido por "Escola Nova" se fortaleceu a partir da divulgação do Manifesto dos Pioneiros, em 1932. O contexto de implementação de um novo modo de acumulação, no qual a industrialização era o carro-chefe, requeria um novo padrão e um novo modelo educacional, visto pelos intelectuais como seu elemento central.

Anísio e os demais reformadores criticavam as reformas educacionais ocorridas na década de 1920, pois, mesmo reconhecendo o início de um processo de democratização da escola primária, reduziram o número de séries escolares e multiplicaram os turnos.

Nesta análise, não se pode esquecer que até o século XIX a formação das elites era realizada em instituições organizadas como internatos, seminternatos, seminários etc., que ofereciam uma educação integral em tempo integral.

É importante resgatar a retrospectiva da escola primária no Brasil, feita por Anísio Teixeira (2007). Ele diz que, embora para poucos, ela passou por duas fases. Assim ele manifesta-se:

> Primeiro, organizou-se, segundo o modelo então reinante na Europa, como um sistema de educação paralelo ao propriamente preparatório para a escola superior e formador da elite dominante. O seu curso compreendia sete ou oito anos de estudos, completados os quais o aluno encerrava a sua vida escolar, ou a continuava nas escolas chamadas vocacionais. [...] Não sendo frequentada pelo povo propriamente dito, mas pela classe média, a escola primária manteve-se assim restrita e com padrões bastante razoáveis até a década de 20 e 30, quando teve início a segunda fase.
>
> Nesta segunda fase, buscou-se democratizá-la, estendendo-se o seu alcance a todos e não apenas aos

> poucos então beneficiados com a cultura escolar. O recurso adotado para isto foi o de reduzir-lhe a duração. Tratava-se de *alfabetizar* o povo brasileiro. O estado de São Paulo, que liderou o movimento, chegou a sugerir uma escola de dois anos e com esforço é que alguns educadores conseguiram elevá-la a quatro anos de estudo, no meio urbano, e três, na zona rural.
>
> [...] E a escola primária, reduzida na sua duração e no seu programa, e isolada das demais escolas do segundo nível, entrou em um processo de simplificação e de expansão de qualquer modo. Como já não era a escola da classe média, mas verdadeiramente do povo, que passou a buscá-la em uma verdadeira explosão de matrícula, logo se fez de dois turnos, com matrículas independentes pela manhã e pela tarde e, nas cidades maiores, chegou a três turnos e até, em alguns casos, a quatro. (TEIXEIRA, 2007, p. 161-163).

Anísio Teixeira percebia que o sistema escolar não oferecia as condições de promover aprendizagem para a população, era preciso prolongar o dia letivo e enriquecer o programa com atividades culturais e desportivas, bem como preparar um novo professor para desempenhar funções mais amplas na escola.

Nas palavras de Anísio Teixeira (2007), a crítica e as sugestões que o sistema de ensino brasileiro precisava:

> Quando na década de 20 a 30, teve início a chamada democratização da escola primária, devia-se cuidar, não de reduzir o currículo e a duração da escola primária, mas de adaptá-la à educação para todos os estudantes em idade escolar. Para tal seria indispensável: 1) manter e não reduzir o número de séries escolares; 2) prolongar e não reduzir o dia letivo; 3) enriquecer o programa com atividades educativas, independente do ensino propriamente intelectual; 4) preparar um novo professor ou novos professores para as funções mais amplas da escola (TEIXEIRA, 2007, p. 164).
>
> E isto, por quê? Porque a escola já não poderia ser a escola parcial de simples instrução dos filhos das famílias de classe média que ali iam buscar complementação à educação recebida em casa, em estrita afinida-

> de com o programa escolar, mas instituição destinada a educar, no sentido mais alto da palavra, as crianças de todas as classes, desde as de classes populares, às vezes não tendo sequer casas e quase nunca trazendo da família a experiência e os hábitos da instrução que iam receber (TEIXEIRA, 2007, p. 164).

Para Anísio e para aquela geração de educadores, um dos maiores obstáculos à criação de uma escola comum residia na constatação de que a escola era voltada para a elite. Anísio (2007, p. 60) diz: "O seu programa, o seu currículo, mesmo na escola pública, era um programa e currículo para 'privilegiados'". E continua "Toda a democracia da escola pública consistiu em permitir ao 'pobre' uma educação pela qual ele pudesse participar da elite" (ibidem, p. 60). E compara-a com outros sistemas dizendo:

> Ora, a ideia de 'educação comum', da escola pública americana ou da 'école unique' francesa, não era nada disso. Não se cogitava de dar ao pobre a educação conveniente ao rico, mas antes, de dar ao rico a educação conveniente ao pobre, pois a nova sociedade democrática não deveria distinguir, entre os indivíduos os que precisavam trabalhar dos que não precisavam trabalhar, mas a todos queria educar para o trabalho, distribuindo-os pelas ocupações, conforme o mérito de cada um e não segundo a sua posição social ou riqueza (TEIXEIRA, 2007, p. 60).

Os intelectuais escolanovistas brasileiros idealizavam a arquitetura de um sistema educacional que garantisse uma educação integral que, ao mesmo tempo, proporcionasse o domínio do saber erudito e a qualificação técnica. Para isso, era fundamental a alteração da função social da escola de forma a elevar a qualidade da educação para a formação do homem integral, do cidadão. Para eles, a preocupação maior era "organizar a nação e forjar o povo através de uma cultura que procurava assegurar a sua unidade pela instrução pública, pela reforma do ensino e pela construção de um campo cultural a partir da universidade" (NUNES, 2000, p. 13).

Esta educação integral tinha "como uma de suas bases a formação para o progresso, para o desenvolvimento da civilização técnica e in-

dustrial [...]. Nesse sentido, a formação completa da criança – via educação – teria como meta a construção do adulto civilizado, pronto para encarar o progresso capaz de alavancar o País" (COELHO, 2009, p. 89)

Foi no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932) que aquela geração de intelectuais expôs, de forma contundente, suas concepções, especialmente a defesa da educação como direito de todos e instrumento de reconstrução nacional, e a crítica à dualidade da educação brasileira. Para isso, deveria haver a universalização da escola pública, única, laica e gratuita, em sintonia com os interesses dos estudantes, com a vida comunitária e com as características regionais, formação universitária para todos os professores. Só um sistema educacional público que garantisse as mesmas condições de aprendizagem para todas as classes sociais seria verdadeiramente democrático e poderia construir uma sociedade moderna.

Anísio Teixeira defendia que o Estado era quem deveria garantir a universalização da educação básica, numa escola renovada, que chamava "escola única", cujo funcionamento deveria ser em tempo integral – já que naquela época a jornada diária era muito irregular –, pois a escola não podia ser privilégio de poucos. Para ele, a renovação se fazia necessária porque a escola existente era arcaica, anacrônica, ainda permanecia formatada nos moldes medievais, no qual "a escola era a oficina do conhecimento racional. A oficina era a escola do conhecimento prático. Uma não conhecia a outra. Dois mundos à parte. Podiam se admirar ou se odiar, mas não se compreendiam nem podiam compreender" (TEIXEIRA, 2007, p. 46). Ele mostra que com o aparecimento da ciência experimental houve a aproximação desses dois mundos e foi "quando o homem do conhecimento racional resolve utilizar-se dos meios e processos do homem da oficina, não apenas para fazer aparelhos ou apetrechos, mas para elaborar o 'saber' e para produzir outros conhecimentos" (ibidem, p. 42).

Para Anísio não bastava garantir o acesso, a escola deveria oferecer alimentação, cuidados de saúde, acesso ao esporte, cultura e lazer, além de formar para o trabalho e para a vida em sociedade. Deste modo, defendia a necessidade das escolas desenvolverem um pro-

grama de formação integral do aluno, que consistia em um núcleo comum, com educação física e oficinas de música, desenho, dança e teatro. Só assim seria possível desenvolver as habilidades de estudo e trabalho necessárias para a vida adulta e para a vida comunitária.

Da mesma forma, a escola deveria se organizar em atividades que "levem os estudantes à aprendizagem dos conhecimentos, hábitos e atitudes indispensáveis para resolver os problemas de sua própria vida" (TEIXEIRA, 2000, p. 71).

Em *"Educação não é privilégio"*, publicado em 1957, Anísio Teixeira diz que a experiência de educação primária brasileira desenvolvida até aquele momento era dirigida a uma parcela da população escolar e não a toda a população. Para ele esta situação "determina que a escola primária, a despeito das proclamações de ser a escola para todos, adaptada, portanto, no seu conteúdo, métodos e processos ao aluno – e não este à escola – seja uma *escola para poucos*, ainda que cresçam e tenham crescido estes poucos" (TEIXEIRA, 2007, p. 161). E ele continua falando sobre a caracterização e o significado do que é uma escola para poucos dizendo que, dessa forma "o rendimento e qualidade *depende sobretudo do aluno* e não apenas do programa, do método e do professor. O aluno é que tem de ser *capaz* de aprender e adaptar-se ao programa, ao método e ao professor. O método de se lhe apurar a eficiência é o das reprovações. Quanto mais reprovar, tanto mais será considerada eficiente" (TEIXEIRA, 2007, p. 161).

Para Anísio, a escola primária "que irá dar ao brasileiro esse mínimo fundamental de educação não é, precipuamente, uma escola preparatória para os estudos ulteriores. A sua finalidade é, como diz o seu próprio nome, ministrar uma educação de base, capaz de habilitar o homem ao trabalho nas suas formas mais comuns" (TEIXEIRA, 2007, p. 66). A defesa da escola de turno integral não se descola dessa concepção de educação integral. Diz Anísio

> Não se pode conseguir essa formação em uma escola por sessões, com os curtos períodos letivos que hoje tem a escola brasileira. Precisamos restituir-lhe o dia integral, enriquecer-lhe o programa com atividades

> práticas, dar-lhe amplas oportunidades de formação de hábitos de vida real, organizando a escola como miniatura da comunidade, com toda a gama de suas atividades de trabalho, de estudo, de recreação e de arte (TEIXEIRA, 2007, p. 67).

Ao mesmo tempo, Anísio tinha clareza de que a modernização do ensino dependia da formação do professor. Dizia que o "papel do professor está em despertar os problemas, torná-los sentidos ou conscientes, dar-lhes uma sequência organizada e prover os meios necessários para que os estudantes os resolvam, de acordo com o melhor método e os melhores conhecimentos" (TEIXEIRA, 2000, p. 71). Para ele:

> A aprendizagem de fatos livrescos, presos aqui e ali em nossa memória, quando muito nos dá uma tola e inútil erudição. Não é senão um meio-saber verbal, que nada cria nem produz. No melhor dos casos, fica essa erudição. Nos demais, tudo que foi aprendido assim, desligado da realidade e da vida, evapora-se, apenas deixamos a escola (TEIXEIRA, 2000, p. 72-73).

E continua:

> Não tenhamos, pois, receio, de que as nossas crianças vão aprender menos. Elas irão, muito provavelmente, aprender mais e, sobretudo, irão aprender eficazmente, com o sentido da realidade e da ação, destruindo-se, assim, o flagelo do ensino verbal e livresco, que nos tortura (TEIXEIRA, 2000, p. 73).

Anísio e os reformadores depositavam muitas expectativas na escola. Diz que "a civilização material é educação, e educação é, outrossim, toda a vida social. [...] E comunicar é educar-se" (TEIXEIRA, 2000, p. 111). Para tanto, defendia a democratização do acesso e achava muito positivo a situação em que a "escola de hoje viu, de repente, as suas classes invadidas por *todas* as crianças, ao invés do pequeno punhado de favorecidos ou escolhidos, que outrora a frequentava" (TEIXEIRA, 2000, p. 116).

Para Anísio as simplificações impostas à escola pública – turnos, programa pela angústia do tempo – resultaram numa realidade pouco animadora, dadas as altas taxas de evasão. Diz que "os

estudantes não se conservam na escola, em média, mais que dois anos e pouco. Em todo o País apenas 8 a 10% deles chegam à 4ª série primária" (TEIXEIRA, 2007, p. 64-65), por isso defendia o dever do governo de "oferecer ao brasileiro uma escola primária capaz de lhe dar a formação fundamental indispensável ao seu trabalho comum, uma escola média capaz de atender à variedade de suas aptidões e das ocupações diversificadas de nível médio, e uma escola superior capaz de lhe dar a mais alta cultura e, ao mesmo tempo, a mais delicada especialização" (ibidem, p. 64).

Ao mesmo tempo, entendia que a escola precisava ser reformada para assumir novas responsabilidades que a conjuntura requeria. Diz ele:

> Não se lhe pedem somente as técnicas e conhecimentos atrasados e simplistas. Pede-se-lhe também a transmissão das últimas conquistas da ciência e da cultura, em cujo alheamento é impossível viver. E mais ainda. Não somente lhe exigem conhecimentos adquiridos, até os últimos. Exigem-se, outrossim, informação de tendências indefinidas e problemas controvertidos ainda sem solução. E o estudante não há de sair apenas adestrado e eficiente no seu trabalho, mas de inteligência aguçada e alerta, compreendendo os segredos e incertezas de um mundo complexo e mutável acessível à simpatia e à tolerância para com as tendências mais opostas, sentindo que a vida evolve um pouco pelo seu esforço próprio de melhor agir, a fim de concorrer para o enriquecimento da existência humana (TEIXEIRA, 2000, p. 117).

E mais adiante diz:

> Os ideais e aspirações, contidos no sistema social democrático, envolvem a igualdade rigorosa de oportunidades entre todos os indivíduos, o virtual desaparecimento das desigualdades econômicas e uma sociedade em que a felicidade dos homens seja amparada e facilitada pelas formas mais lúcidas e mais ordenadas. Essas aspirações e esses ideais serão, porém, uma farsa, se não os fizermos dominar profundamente o sistema público de ensino (TEIXEIRA, 2000, p. 172).

Em 1947, depois de uma experiência de um ano como Comissário da UNESCO para assuntos de Educação, sediado em Paris, Anísio Teixeira foi nomeado Secretário de Educação e Saúde do estado da Bahia. Neste cargo, promoveu a expansão do ensino fundamental e médio em escolas na capital e no interior e, em 1950, implementou sua grande experiência de educação integral, que o projetou internacionalmente. O Centro Popular de Educação Carneiro Ribeiro, chamado de Escola-Parque, no Bairro da Liberdade, em Salvador, foi o projeto-piloto de educação integral. Esta instituição, assim como dava atenção ao aspecto cognitivo, oferecia aos estudantes alimentação, higiene, socialização e preparação para o trabalho e cidadania.

Segundo Nunes (2000, p. 15)

> Tanto nos anos 30, no Rio de Janeiro, como nos anos 50, em Salvador, ainda que pesem as diferenças de região e de momento histórico, Anísio Teixeira preocupou-se com a elaboração de um plano de edificações escolares que permitisse não apenas a ampliação do número de matrículas, mas que também levasse em conta o projeto pedagógico voltado para o aluno na escola.

Durante toda a sua vida, Anísio Teixeira defendeu a reforma da escola baseada numa escola única de educação integral para todos, mas essa defesa não pode ser confundida com políticas assistencialistas ou compensatórias. Segundo Nunes (2000), "Anísio Teixeira deslocou a carência do indivíduo para a omissão dos governos na direção da reconstrução das condições sociais e escolares, e isto fica patente nas medidas concretas que assumiu para alargar as chances educativas das crianças das classes populares e para dotar a escola pública de um ensino de qualidade (NUNES, 2000, p. 15).

Em 1951, Anísio assumiu, no Rio de Janeiro, o cargo de secretário-geral da Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), transformado por ele em órgão. "Sua atuação nesse órgão ficou marcada pelo empenho em preparar quadros docentes e especialistas para o ensino superior brasileiro, mediante um programa intensivo de bolsas de estudos no País e no exterior" (FÁVERO, 2001). No ano seguinte, assumiu também o cargo de diretor do Insti-

tuto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), no qual permaneceu até 1964. "Como Diretor do INEP, Anísio Teixeira criou o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) com o intuito de coordenar estudos sociológicos, antropológicos, estatísticos e históricos sobre a realidade brasileira" (NUNES, 2000, p 12). Em 1961, foi um dos principais idealizadores da Universidade de Brasília (UnB) da qual foi reitor de 1962 a 1964.

Além da criação do Centro de Educação Popular Carneiro Ribeiro, em Salvador, segundo Maurício (2004), a partir do início dos anos de 1950, no Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal, sob a coordenação, supervisão e apoio financeiro do INEP, presidido na época por Anísio Teixeira, foram desenvolvidas experiências em cinco escolas públicas de 1ª a 4ª série. Maurício (2004, p. 41) relata que "este projeto experimental constituiu campo de pesquisa aplicada segundo orientações curriculares diversas. No mesmo período, foram criados quatro ginásios públicos, primeiro segmento do ensino médio, com finalidade de qualificação profissional.

Mesmo como síntese, percebe-se, como o fez Fávero (2001), "a contemporaneidade e permanente atualidade dos grandes temas com os quais se empenhou na luta pela educação como um direito de todos e pela defesa da escola pública". A autora destaca que a

> atualidade dessas propostas defendidas pelo mestre Anísio como pressuposto de democracia se expressa nos mais diversos aspectos da política de educação como: organização do sistema público de ensino; gestão da educação pública; papel e deveres do Estado em relação à educação; organização da universidade pública, com base no princípio da autonomia; formação e aperfeiçoamento do magistério; acesso e permanência na escola básica; institucionalização da pós- graduação, seu papel na formação de docentes universitários e a relação ensino-pesquisa, entres outros (FÁVERO, 2001).

Desta forma, as ideias e as ações de Anísio Teixeira foram muito importantes para a educação brasileira e serviram de referência para várias experiências de escolas de educação integral – a sua própria

experiência com o Centro de Educação Popular Carneiro Ribeiro, as escolas de Brasília e os Cieps – que serão abordadas mais à frente.

2.1.4 Tendências contemporâneas

Após o resgate das concepções de educação integral surgidas no início da modernidade – nas vertentes liberal e libertária – que deram suporte à grande maioria das experiências de turno integral em escolas públicas brasileiras no século passado, é preciso situar as novas visões que surgiram nas últimas décadas e o contexto nas quais elas emergem para que a análise pretendida nesta tese se referencie na realidade concreta.

Pesquisadores do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), fizeram, em 1999, um estudo buscando identificar quais concepções de educação integral afloravam nas pesquisas acadêmicas sobre o tema. Segundo Guará (2009), na pesquisa bibliográfica realizada para identificar as concepções de educação integral, percebia-se que elas definiam-se "a partir de diferentes perspectivas e enfoques" (GUARÁ, 2009, p. 70).

Segundo Guará (2009), há quatro enfoques do conceito de educação integral: (1) a educação integral tem foco nas horas dedicadas aos estudos; (2) a educação integral compreende o equilíbrio entre os aspectos cognitivos, afetivos, psicomotores e sociais, conectando a educação ao desenvolvimento das capacidades físicas, intelectuais, sociais e afetivas de crianças e adolescentes; (3) a educação integral tem foco no currículo escolar, na articulação de conhecimentos e disciplinas numa abordagem interdisciplinar e transdisciplinar. Esse enfoque objetiva a integralização de experiências e saberes no processo educativo; (4) a educação integral decorre da "articulação da escola com as ações comunitárias que, em parceria com ela, podem compor um programa ampliado de educação no contraturno escolar, oferecendo uma diversidade de vivências dentro da rede de projetos sociais na comunidade" (GUARÁ, 2009, p. 70-71).

Este último enfoque vem ganhando força no atendimento das políticas de educação integral, por isso, faz-se necessário, nesta

análise, mergulhar na sua gênese para entender os novos percursos das políticas públicas de educação integral.

As tendências contemporâneas de oferta de educação integral surgem como resposta a uma convergência de fatores, decorrentes do desenvolvimento econômico, político e social, tais como: (a) a ampliação de direitos à infância e à adolescência, inscritos na Constituição Federal de 1988, que culminou com a promulgação do ECA, em 1990; (b) a crise econômica e as políticas de ajuste fiscal que aprofundaram a situação de miséria das famílias e a mudança na vida cotidiana das famílias; (c) a proliferação de organizações não-governamentais (ONGs) e de parcerias público-privadas estimuladas pelo receituário neoliberal.

Os preceitos e princípios dispostos na Constituição Federal, de 1988, especialmente nos segmentos "Da Educação" e "Da Família, da Criança, do Adolescente, e do Idoso"[4], adotaram a Doutrina de Proteção Integral, diferenciando-se da doutrina da situação irregular, vigente até então com o Código de Menores, e inovaram na proteção à criança e ao adolescente, reconhecendo-os como sujeito de direitos, razão pela qual precisam de tratamento especial e prioritário.

A Constituição Federal deixa claro que os preceitos que garantem os direitos para a população infantojuvenil são de responsabilidade conjunta do Estado, da família e da sociedade.

A seção da educação é inaugurada com o seguinte artigo:

> 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.

No capítulo reservado à criança e ao adolescente, a lei maior determina:

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta

[4] Com a emenda à Constituição nº 65/10, o Capítulo VII do Título oito (Da Ordem Social) passou a chamar-se "Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso"

> prioridade, o direito à vida, a 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 a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O ECA, tendo como espinha dorsal a proteção integral, veio disciplinar e reforçar as determinações constitucionais e a sua implementação exige a articulação das políticas públicas – de educação, saúde, assistência, etc.

Este contexto, aliado à grave crise econômica que atravessou as décadas de 1980/1990, agravou o estado de miséria de grande parcela da população, e às políticas neoliberais que se instalaram no Brasil, a partir dos anos de 1990, que pregavam a redução da participação do Estado, especialmente nas políticas sociais, apesar de irem na contramão das determinações constitucionais, estimularam a participação das ONGs e das parcerias público-privadas como provedores de direitos sociais. Este conjunto de fatores favoreceu o desenvolvimento das ONGs na execução de ações de proteção integral, provocando profundas transformações nas relações entre Estado e sociedade.

Até a década de 1990, a lógica que movia as ONGs era o trabalho junto aos movimentos sociais, a partir de então, há um deslocamento das suas ações e um aumento considerável no número destas organizações, que se propõem a resolver as demandas sociais e, para isso, buscam auxílio na iniciativa privada e no Estado.

A educação integral que, até então, nas matrizes liberal ou libertária, era concebida como função da/na escola, desloca-se desta e passa a ser reivindicada, também, pelo terceiro setor.

As organizações sociais – comunitárias ou mais diretamente ligadas ao terceiro setor – adotam um discurso de inoperância e de ineficiência do Estado e da escola pública, e colocam-se como melhor capacitadas para realizar o trabalho voltado à proteção/educação integral. A defesa que fazem para permanecer e ampliar seu raio de ações nas políticas públicas de educação/proteção integral se as-

senta, principalmente, nos altos índices de analfabetismo – absoluto e funcional –, de evasão e repetência, que são creditados à ineficiência e à falta de flexibilidade da escola. Por consequência, advogam que o lugar da educação integral é no cruzamento entre os diversos setores da política social, com funções de responsabilidade do Estado e da sociedade.

Outro elemento que surgiu no contexto dos anos 1990 e vai fortalecer esta nova visão de atendimento da educação/proteção integral é o movimento das Cidades Educadoras. Surgido em 1990, quando do I Congresso Internacional de Cidades Educadoras, realizado em Barcelona, o movimento das Cidades Educadoras, tem se capilarizado em diversos países com o objetivo de trabalhar em projetos conjuntos e atividades para melhorar a vida de seus habitantes. Concebe uma "cidade educadora" como aquela que todas as ações públicas orientam as pessoas a "aprender a aprender", "implica a 'conversão' do território urbano em território intencionalmente educador, através de novas pactuações entre Estado e as organizações da sociedade. [...] A cidade, no seu conjunto, oferecerá, intencionalmente, às novas gerações experiências contínuas e significativas em todas as esferas e temas da vida" (MOLL, 2008, p. 14).

O primeiro parágrafo do preâmbulo da Carta das Cidades Educadoras (2004) denota as intenções do movimento, diz:

> Hoje mais do que nunca as cidades, grandes ou pequenas, dispõe 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 (Carta das Cidades Educadoras, 1990)

Entre os compromissos contidos na Carta das Cidades Educadoras, destaca-se o seguinte:

> Nº 9. A cidade educadora deverá fomentar a participação cidadã com uma perspectiva crítica e co-respon-

> sável. Para este efeito, o governo local deverá oferecer a informação necessária e promover, na transversalidade, as orientações e as actividades de formação em valores éticos e cívicos. Deverá estimular, ao mesmo, a participação cidadã no projecto colectivo a partir das instituições e organizações civis e sociais, tendo em conta as iniciativas privadas e outros modos de participação espontânea.

Hoje em dia vários municípios brasileiros e até o governo federal, por exemplo, com o *Programa Mais Educação*, têm referenciado suas políticas de educação integral na concepção das Cidades Educadoras, pelo qual é prevista a utilização dos vários espaços da cidade para realizar as atividades extracurriculares. Segundo Moll (2008, p. 13), "O debate da Educação Integral ganha sentido, portanto, nas possibilidades, que estão sendo e que serão construídas, de reinvenção da prática educativa escolar no sentido de seu desenclausuramento, de seu encontro com a vida, do desenrijecimento de seus tempos, da interlocução entre campos do conhecimento em função da compreensão e da inserção qualificada no mundo".

O que se vê é que a proposta das Cidades Educadoras, de certa maneira, dialoga com o enfoque defendido pelas ONGs. Ou seja, ambos entendem que a educação tem que ser integral, mas tem que sair dos muros da escola, aproveitando os diferentes espaços da cidade para que escola/comunidade construam uma cidadania integral.

Uma mostra desta nova tendência de oferta de educação integral, implementada por organizações da sociedade civil e que subjaz à visão das Cidades Educadoras, é o projeto Cidade Escola Aprendiz, em Vila Madalena, São Paulo. Um projeto concebido e conduzido pela ONG Cidade Escola Aprendiz, constituída por um grupo multidisciplinar de profissionais. Em depoimento, Gilberto Dimenstein (2006, p. 86) relata: "[...] a ideia é que praças, parques, ateliês, becos, estúdios, oficinas, empresas, museus, teatros, cinemas, parques de diversão, centros esportivos, bibliotecas e livrarias fossem explorados como extensão das salas de aula, formando trilhas educativas a serem percorridas". Para Dimenstein (2006)

> não deveriam existir muros entre o viver e o aprender, entre o ser e o fazer. Enfim, o objetivo era ampliar os espaços de aprendizado na comunidade e ainda criar programas que estimulassem os estudantes a se conhecerem e a intervirem no meio, desenvolver uma gestão de parcerias, envolvendo comunidade, empresas e escolas e formar um centro de capacitação para auxiliar educadores e líderes sociais (p. 86).

É um depoimento longo, no qual ele aponta tudo o que foi feito pela ONG, o envolvimento e o crescimento dos estudantes. No final, ele diz: "Em 2004, já não era mais possível entrar na Vila Madalena, por qualquer lugar, sem esbarrar numa intervenção de arte. O ponto vital, para onde convergia toda a essência do Aprendiz, localiza-se em torno do conjunto composto pelo beco e pela praça, deixando para bem longe os tempos sombrios daquele ambiente" (p. 89).

Inúmeros municípios vêm adotando políticas de educação integral com base no modelo sugerido pelo movimento das Cidades Educadoras. Entre estes se destacam alguns, a seguir descritos.

Em Apucarana, Paraná, "funciona desde 2001, o *Programa de Educação Integral*, instituído por lei municipal. Ele superou, numa perspectiva interdisciplinar, o conceito de turno e contraturno, integrando tempos e espaços e centrando-se na aprendizagem integral, levando em conta tanto os aspectos cognitivos e político-sociais dos conteúdos estudados quanto os aspectos culturais e afetivos" (GADOTTI, 2009, p. 67).

Ariquemes, Rondônia, é outro município "que institui a educação integral por lei municipal. Como uma concepção de educação integral coordenada pelo Instituto Faça Parte, de São Paulo, em parceira com a Undime e o Consed, desenvolveu um programa chamado de '*Escola Solidária*', com o objetivo de promover a cultura do voluntariado, estimulando a participação das crianças e dos jovens" (GADOTTI, 2009, p. 68).

Vitória, Espírito Santo, também, conta com política de educação integral desde 2005, que "oferece aos estudantes do ensino infantil e fundamental, em situação de risco pessoal e social, assistência

integral por meio de um conjunto de políticas sociais integradas e articuladas pelo poder público municipal. Este programa oferece acesso a bens culturais diversos, como teatro, música, dança, cinema, esporte, literatura, educação ambiental e educação para o trabalho" (GADOTTI, 2009, p. 68)

Em Belo Horizonte, Minas Gerais, há o *Programa Escola Integrada*, iniciado em 2006. O Programa "conta com a participação de diferentes esferas de governo, das escolas, de instituições de ensino superior e ONGs, o programa visa garantir nove horas diárias de atendimento educativo, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico, cultura, esporte, lazer e formação cidadã" (GADOTTI, 2009, p. 80).

Em Nova Iguaçu, Rio de Janeiro, o *Programa Bairro-Escola* iniciou em 2005, "inspirado nos princípios da Cidade Educadora, identificando lugares e mobilizando pessoas para o processo de educação e construção da cidadania. Na escola, o programa dispõe de coordenação do horário integral, de aprendizagem, das oficinas culturais e desportivas. Estagiários e estudantes do Ensino Médio ou Superior acompanham as crianças na mobilidade pelo bairro" (GADOTTI, 2009, p. 69).

Na capital de São Paulo, desde 2002, há os Centros Educacionais Unificados (CEU), situados na periferia da cidade de São Paulo, que contam com espaços para educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos (EJA) e práticas esportivas, recreativas e culturais. Todos os centros são equipados com quadra poliesportiva, teatro (utilizado também como cinema), playground, piscinas, biblioteca, telecentro e espaços para oficinas, ateliês e reuniões. Os espaços são abertos nos finais de semana com o intuito de beneficiar tanto crianças e adolescentes como a comunidade de baixa renda do entorno. Segundo Gadotti (2009, p. 83), "o projeto educacional foi inspirado no conceito de educação cidadã e de Cidade Educadora de Paulo Freire. [...] Os CEUs não se destinam apenas aos estudantes matriculados nas suas três unidades educacionais que dele fazem parte. Eles oferecem oportunidades educacionais não formais para um conjunto maior de pessoas de camadas populares, historicamente excluídas".

2.2 Mapeando experiências e programas de educação integral e/ou tempo integral no século XX e XXI em escolas públicas brasileiras

Esta seção abordará algumas experiências de educação integral e/ou tempo integral em escolas públicas brasileiras. Inicia com a experiência pioneira de Anísio Teixeira no curto espaço no qual ele foi secretário de educação do estado da Bahia, que se constituiu no marco referencial para a maioria das políticas públicas de educação integral brasileiras. A seguir, sinteticamente, serão apresentados outros programas.

2.2.1 O Centro de Educação Popular Carneiro Ribeiro

O Centro Popular de Educação Carneiro Ribeiro, foi a grande realização de Anísio Teixeira, a instituição onde ele introduziu e experienciou as suas concepções de educação integral. Nesta escola, sob a inspiração da Escola Nova, os estudantes deveriam praticar no ambiente escolar o que fariam na comunidade adulta.

Anísio Teixeira, no artigo sob o título "A Escola Parque da Bahia" (1967) relata as condições em que foi construído o Centro, diz ele:

> Os que veem hoje esta parte da cidade, em que se acha localizado o Centro, dificilmente podem imaginar o que era o local em 1947. A região era o centro de uma das chamadas "invasões", denominação com que, na Bahia, se designavam as formações precipitadas e abruptas do que se chamam no Rio as favelas. Sabemos que essas formações constituem concentração de população pobre, deslocada e em condições penosas de vida. O governador Otávio Mangabeira resolvera desapropriar as terras e dar aos "invasores" condições para construir seus barracos e suas casas. Que melhor área se poderia escolher para aí se implantar uma experiência de educação primária, que revelasse aos seus habitantes a importância da educação para a solução de seus problemas de vida e pobreza? Logo se aprovou a ideia e foram reservadas as áreas para as escolas (TEIXEIRA, 1967)[5].

[5] TEIXEIRA, Anísio. A Escola Parque da Bahia. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.47, n.106, abr./jun. 1967. p.246-253.

No discurso da inauguração do Centro, em 21 de setembro de 1950, Anísio Teixeira

> ressaltou desejar que a escola desse saúde e alimento à criança, visto não ser possível educá-la no grau de desnutrição e abandono em que vivia. Assegurou que os seus propósitos soavam como algo visionário, declarando que o Centro era custoso e caro, porque eram custosos e caros os objetivos a que visava; e continuou afirmando que não se poderia fazer educação barata, 'se é a nossa defesa que estamos construindo, nunca será demasiado caro, pois não há preço para a sobrevivência' (CORDEIRO, 2001, p. 245).

O Centro Popular de Educação Carneiro Ribeiro, chamado de Escola-Parque, "contava com quatro escolas-classe, de nível primário, com funcionamento em dois turnos, projetadas para mil estudantes cada, e uma escola-parque, com sete pavilhões, destinados às chamadas práticas educativas, frequentadas pelos estudantes em horário diverso ao da escola-classe, de forma que as crianças permanecessem o dia completo em ambiente educativo" (MAURÍCIO, 2004, p. 42), além de receberem alimentação e atendimento médico-odontológico. O Centro foi projetado numa "área de 42 mil metros quadrados foram construídos um pavilhão de trabalho, um ginásio de esportes, um pavilhão de atividades sociais, um teatro com 560 lugares, uma biblioteca, um restaurante, além de lavanderia, padaria e banco" (CENPEC, 2006, p. 18). Foi projetada, também, uma residência para jovens considerados sem lar, que não chegou a ser construída.

Na Escola-Parque, os estudantes não eram agrupados só pela idade, mas, sobretudo, pelas suas preferências.

As atividades eram oferecidas por diversos setores, a saber: um setor de trabalho – artes aplicadas, industriais e plásticas; um setor de educação física e recreação – jogos, ginástica, recreação etc.; um setor socializante – grêmio, jornal, rádio-escola, banco e loja; um setor artístico – música instrumental, canto, dança, teatro; um setor de extensão cultural e biblioteca – leitura, estudo, pesquisa etc. (CENPEC, 2006).

Segundo Maurício (2004, p. 42), a "proposta era que esse conjunto funcionasse como centro de demonstração para a instalação de outros semelhantes no futuro".

O sonho de Anísio era ter uma escola primária com seu dia letivo e programas completos, que envolvessem todas as áreas do conhecimento e formassem hábitos, atitudes e cultivasse aspirações. Diz ele em "Educação não é privilégio" (1999, p. 176) que "é contra essa tendência de simplificação destrutiva que se levanta este Centro Popular de Educação".

Nas palavras de Anísio Teixeira sobre as complexidades de como o plano foi concebido, ele relata que:

> O corpo de estudantes se matriculava nas quatro escolas-classe, onde se organizariam pelas classes e graus convencionais de cada escola e passariam metade do tempo do período escolar completo de 9 horas, dividido em 4 - 1 - 4 horas. A outra metade do tempo decorreria na escola-parque, de organização diversa da escola convencional, agrupados os estudantes, dominantemente pela idade e tipo de aptidões, em grupos já não mais de 40, mas de vinte, que deviam, durante a semana, participar de atividades de trabalho, atividades de educação física, atividades sociais, atividades artísticas e atividades de organização e biblioteca (TEIXEIRA, 1967, p. 251).

Para Anísio o "plano de funcionamento, de horários e de movimentação das crianças, então elaborado, mostrava a perfeita exequibilidade do programa e dava ensejo a que se pudesse apreciar os benefícios educativos da estrutura prevista" (TEIXEIRA, 1967, p. 251).

O próprio Anísio relata como foi concebida a organização da escola, ela

> daria ao aluno a oportunidade de participar, como membro da comunidade escolar, de um conjunto rico e diversificado de experiências, em que se sentiria, o estudante na escola-classe, o trabalhador, nas oficinas de atividades industriais, o cidadão, nas atividades sociais, o esportista, no ginásio, o artista no teatro e nas

> demais atividades de arte, pois todas essas atividades podiam e deviam ser desenvolvidas partindo da experiência atual das crianças, para os planejamentos elaborados com sua plena participação e depois executados por elas próprias. Seriam experiências educativas, pelas quais as crianças iriam adquirir hábitos de observação, desenvolver a capacidade de imaginar e ter ideias, examinar como poderiam ser executadas e executar o projeto, ganhando, assim, habilitação para a ação inteligente e eficiente em sua vida atual, a projetar-se para o futuro. Se a escola-classe se mantinha, em essência, a antiga escola convencional, as condições de trabalho na escola-parque iriam facilitar sobremodo a aplicação dos melhores princípios da educação moderna (TEIXEIRA, 1967, p. 251)

Em "Educação não é privilégio", Anísio Teixeira refere-se ao Centro dizendo que ele "lembra, assim uma universidade infantil, com os estudantes distribuindo-se pelos edifícios das escolas-classe [...] e pelas oficinas de trabalho, pelo ginásio e campo de esportes, pelo edifício de atividades sociais (loja, clubes, organizações infantis, pelo teatro e pela biblioteca". (TEIXEIRA, 2007, p. 165-166).

Anísio Teixeira, no mesmo artigo citado acima, relata que:

> O projeto do primeiro centro de educação primária compreendia quatro escolas-classe para mil estudantes cada e uma escola-parque para quatro mil estudantes, funcionando umas e outra em dois turnos conjugados, de modo a contar o aluno com o dia completo de educação. Todo o esforço do governador não permitiu construir senão três escolas-classe. A escola-parque e a quarta escola-classe ficaram em projeto (TEIXEIRA, 1967, p. 248).

Segundo Anísio Teixeira (1967), em 1947 ficaram concluídas apenas três das quatro escolas-classe. Posteriormente, com auxílio do INEP, foi construído o pavilhão de trabalho e só muito lentamente, a seguir, foram erguidos os demais prédios.

Outra grande preocupação de Anísio Teixeira, por ser elemento essencial para a transformação da escola e do sistema educacional,

era a formação de professores, por isso no Centro Popular de Educação desenvolvia-se um programa de treinamento de professores para a educação fundamental.

Para Anísio, a escola eficaz seria de tempo integral, tanto para os estudantes quanto para os professores.

Anísio também relata que as Nações Unidas, em um documentário sobre escolas por todo o mundo, escolheram o Centro Popular de Educação Carneiro Ribeiro para um dos seus filmes e o exibiram pelo mundo afora (TEIXEIRA, 1967).

Com base no modelo do Centro Popular de Educação Carneiro Ribeiro, da Bahia, foi concebido o sistema escolar de Brasília, traduzido no documento denominado "Plano de Construções Escolares de Brasília".

Segundo Pereira e Rocha (s/d), em 1957, Anísio Teixeira, à época diretor do INEP, foi incumbido de elaborar o plano educacional de Brasília. Ele retoma a proposta de Escola Parque implantada em Salvador e propõe a sua generalização para o sistema educacional da nova capital. Pela proposta haveria para cada quadra um jardim de infância com 4 salas para, em dois turnos de funcionamento, atender cerca de 160 crianças; uma escola-classe, com 8 salas, para atender a 480 estudantes em dois turnos e uma escola-parque, destinada a atender, em 2 turnos, a cerca de 2000 estudantes das 4 escolas-classe, com atividades de iniciação para o trabalho, oficinas de artes industriais (tecelagem, tapeçaria, encadernação, cerâmica, cartonagem, costura, bordado e trabalhos em couro, lã, madeira, metal, etc.), além da participação dirigida dos estudantes em atividades artísticas, sociais e de recreação (música, dança, teatro, pintura, exposições, grêmios, educação física). Esse conjunto de edifícios comporia o Centro de Educação Elementar. O plano educacional estabelecia que os estudantes frequentariam diariamente a "escola-parque" e a "escola-classe", em turnos diferentes, passando quatro horas nas classes de educação intelectual e outras quatro nas atividades da escola parque, com intervalo de almoço. O horário escolar seria de oito horas, divididas entre as atividades de estudo de trabalho, de arte e de convivência social.

Ao formular o plano educacional de Brasília, Anísio tinha em mente sua extensão para todo o Distrito Federal. Pretendia que tanto os filhos de deputados quanto os de operários pudessem conviver democraticamente na escola. A proposta não se efetivou porque a maioria da população, constituída de trabalhadores, foi colocada nas cidades satélites e a Escola Parque ficou restrita ao Plano Piloto. Assim sendo, a composição social do alunado era, basicamente, de classe média alta, havendo um número muito reduzido de crianças provenientes das classes populares. A escola pública de Brasília, que deveria ser modelo para o país como uma instituição democrática, aberta a todas as classes sociais, foi desfigurada, diferenciando-se radicalmente da Escola Parque de Salvador, organizada para atender a população de baixa renda.

A Escola Parque da Brasília, mesmo sem ter se consumado de acordo com a ideia original, já em 1962 era alvo de descaracterizações. O período de permanência dos estudantes nas atividades da escola parque foi reduzido, para 2 horas, assim como a jornada de trabalho do professor, para 6 horas, com a alegação de que essa mudança permitiria a incorporação de mais uma escola classe (106 Sul) sem aumentar o número de professores. Com a expansão das matrículas, nos anos subsequentes a situação agravou-se, passando a Escola Parque a atender em dias alternados, o que desfigurou ainda mais a proposta original. Das vinte e oito Escolas Parque previstas, inicialmente, apenas cinco foram construídas, atendendo estudantes uma ou duas vezes por semana. Segundo Pereira e Rocha (s/d), o critério da quantidade mais uma vez prevaleceu sobre o da qualidade, a experiência não teve continuidade, por razões de natureza ideológica e, principalmente, por razões de ordem econômica.

2.2.2 Os Centros Integrados de Educação Pública - CIEPS

Nos estertores do regime militar, em 1982, partidos de oposição elegeram governadores em alguns dos principais estados, na primei-

ra eleição direta após 1964. Esses governos, apesar de diferenças partidárias, tinham em comum o compromisso com a democratização do acesso à educação e a melhoria da sua qualidade.

No Estado do Rio de Janeiro desenvolveu-se a experiência brasileira mais conhecida e polêmica de escola pública de tempo integral, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), criados nas duas gestões de Leonel Brizola, entre os anos de 1983 a 1987 e de 1991 a 1994.

Leonel Brizola e Darcy Ribeiro elegeram-se, respectivamente, governador e vice-governador do Rio de Janeiro, prometendo dar prioridade à educação. Estes dois políticos eram detentores de uma biografia ligada à educação e corroboravam com as avaliações dos grupos progressistas ligados aos partidos de oposição sobre o fracasso da escola pública brasileira, ou seja, que as elevadas taxas de abandono e reprovação eram decorrentes do descaso do Estado por sua população e da "incapacidade de criar uma boa escola pública generalizável a todos, funcionando com um mínimo de eficácia" (RIBEIRO, 1986, p. 15). Essa visão e a ideologia socialista-democrática do Partido Democrático Trabalhista foram determinantes para que o programa de governo elegesse a educação como prioridade. A intenção era a "mobilização da consciência nacional e, [...] a preparação de equipamentos capazes de levar à prática por todo o País soluções experimentalmente comprovadas para a criação da Escola Pública de que necessitamos" (RIBEIRO, 1986, p. 17).

Para Darcy Ribeiro (1986) era preciso explicar porque o Brasil conseguia ser tão ruim em educação. Para ele, um dos fatores importantes do baixo rendimento escolar residia na exiguidade do tempo de atendimento dado às crianças. Para Ribeiro (1986, p. 41) "No Brasil, antes dos CIEPs nunca se fez uma escola popular de dia completo. Em lugar disso, adotou-se o desdobramento do regime escolar em vários turnos, numa solução falsa para o crescimento populacional".

Segundo Ribeiro (1986, p. 20) "o primeiro passo do Governador, no enfrentamento dos problemas complexos e desafiantes foi criar a Comissão Coordenadora de Educação e Cultura, integradas pelas

Secretarias de Educação do Estado e do Município, pelo Reitor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro e pelo vice-governador Darcy Ribeiro, sob a presidência deste último". Este autor relata que "Os trabalhos iniciais da Comissão vincularam-se à definição de conteúdos para o capítulo sobre Educação no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado, que então, democraticamente, foi submetido à apreciação do Conselho Estadual de Educação"

Esta comissão elaborou um conjunto de teses sobre a situação da escola pública, balizadas pelas diretrizes do programa de governo e publicadas no Jornal Escola Viva. Após a elaboração das teses, o governo convocou os professores da rede estadual para a avaliação das mesmas. "Participaram diretamente destes debates 52 mil professores, em reuniões locais, que elegeram mil representantes seus para os encontros regionais, de que surgiram os 100 que discutiram a redação final das bases do *Programa Especial de Educação* junto com a Comissão Coordenadora" (RIBEIRO, 1986, p. 17).

Segundo Silva e Menezes (2009, p. 7), "As 45 teses elaboradas foram divididas em 3 grupos: 'análise da situação e dos problemas da escola pública'; 'as diretrizes do programa educativo do governo' e 'o papel e a participação dos professores no novo programa educativo'. O ápice deste movimento foi o Encontro de Mendes, realizado nos dias 25 e 26 de novembro de 1983".

Segundo Cavaliere (2002, p. 96), as decisões tomadas no "Encontro de Mendes"

> contribuíram para romper a inércia da área, pautaram a educação escolar como questão estratégica nacional e, [...] sintetizaram um problema que estava 'no ar' e na academia, mas não aparecia de forma explicita nas políticas públicas, ou mesmo para a população e os profissionais da educação. O problema consistia na inadequação do modelo de escola vigente para absorver as grandes massas da população brasileira que chegavam às escolas públicas urbanas. Essa inadequação não se traduzia exclusivamente pelos problemas relativos 'às faltas' em geral, isto é falta de salas e instalações apropriadas, falta de material didático,

> exiguidade de tempo letivo, falta de preparo [...] dos professores, pais e estudantes. Na proposta administrativa e pedagógica dos CIEPs, cada um desses itens apareceu integrado a uma nova concepção de organização escolar e uma tentativa de redefinição do papel da escola em nossa sociedade.

O Encontro de Mendes deu origem ao *Programa Especial de Educação* (PEE). A primeira meta fixada no PEE foi "expandir a rede pública com o objetivo de extinguir o terceiro turno, garantindo pelo menos 5 horas de aula a todas as crianças [...] outra meta fundamental [do PEE foi] instituir progressivamente uma nova rede de escolas de dia completo – os Centros Integrados de Educação Pública – CIEPs, que o povo chamou de Brizolões" (RIBEIRO, 1986, p. 17). A previsão era de construir, até março de 1987, "[...] 500 CIEPs [...] nas áreas de mais baixa renda e alta densidade demográfica" (RIBEIRO, 1986, p. 35). Os CIEPs projetados por Darcy Ribeiro sofreram grande influência da obra de Anísio Teixeira.

Outra meta importante do PEE foi a formação continuada dos professores, realizada nos CIEPs e em "Escolas de Demonstração, especialmente criadas com esse objetivo, através de Programas de Treinamento em Serviço e de Seminários de Ativação Pedagógica. O Programa [produziu], ainda, um vastíssimo material de apoio didático, tanto para os Cieps como para a escola comum" (RIBEIRO, 1986, p. 17). Segundo Cavaliere (2002, p. 97), houve um "forte investimento do PEE na formação do professor [que] deixou uma geração de docentes [...] marcada pela expectativa da transformação, e pelo sentimento de protagonismo".

Silva e Menezes (2009, p. 18), ao referirem-se ao programa de formação do projeto dos CIEPs, dizem que a formação foi o seu ponto inovador. No *Programa Especial de Educação* (PEE) havia a

> Consultoria Pedagógica de Treinamento (CPT), constituída pelos grupos de trabalho de CA à 4ª série e de 5ª à 8ª série, [que] era responsável pelo trabalho de aperfeiçoamento do corpo docente e dos funcionários, através de treinamento intensivo, treinamento em serviço e

> seminários e, ainda, pela orientação das equipes técnico-pedagógicas dos CIEPs. No 2º PEE (1991-1994), a proposta de formação continuada dos professores se constituía num Curso de Atualização para Professores de Escolas de Horário Integral, realizado em convênio com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) (SILVA E MENEZES, 2009, p. 18).

Segundo Maurício (2002), as diretrizes educacionais do governo foram publicadas em duas versões: a educacional, discutida com os professores, e a legal, o Plano Quadrienal de Educação, contida no Plano de Desenvolvimento 1984-1987, aprovada sem emendas pela Assembleia Legislativa.

Quanto aos CIEPs, eles foram projetados por Oscar Niemeyer e construídos nas áreas de grande densidade populacional e de maior pobreza. Nas duas gestões de Brizola como governador do Rio de Janeiro foram construídos 506 CIEPs, sendo o primeiro inaugurado em 1985, na capital do estado.

Darcy Ribeiro (1986, p. 17) descreve assim os CIEPs:

> São edificações de grande beleza que se constituem orgulho dos bairros onde se edificam. Cada um deles compreende um edifício principal, de administração e salas de aula e de estudo dirigido, cozinha, refeitório e um centro de assistência médica e dentária. Num outro edifício fica o ginásio coberto que funciona também como auditório e abriga os banheiros. Um terceiro edifício é destinado à biblioteca pública que serve tanto à escola como à população vizinha. No edifício principal se integram também instalações para abrigar 24 estudantes-residentes.

Segundo Cavaliere (2002, p. 104), "Os prédios construídos para serem CIEPs representam, arquitetonicamente, a tentativa de valorização da escola pública, através de uma construção apropriada e bonita. Tais prédios destacam-se nas regiões, em geral muito pobres, em que se situam".

A intenção com criação dos CIEPs era que esta escola funcionasse como modelo para o conjunto da rede de ensino, funcionando

como pólo de irradiação de um projeto pedagógico (CAVALIERE; COELHO, 2003), de modo que "Os bons resultados da escola de tempo integral puxariam, ou seja, fariam avançar pedagogicamente e organizativamente as demais escolas".

Segundo Silva e Menezes (2009, p. 2)

> A origem do projeto dos CIEPs está fortemente ligada ao desejo de ultrapassar o fracasso escolar das escolas públicas brasileiras. Na concepção dos CIEPs, a escola é entendida como algo muito mais importante para as camadas populares do que para as classes dominantes. Para estas, a escola tem, sobretudo, a função de legitimar privilégios já garantidos pela origem de classe; para as camadas populares, a escola é a instância em que podem ser adquiridos os instrumentos necessários à luta contra as desigualdades e aqueles privilégios. Assim, o que essa escola comprometida com a luta contra as desigualdades pode fazer é vitalizar e direcionar adequadamente as forças progressistas nela presentes e garantir às classes populares a apropriação dos conhecimentos e habilidades que as instrumentalizem.

A jornada escolar nos CIEPs era de 8 horas diárias, "sendo 3 horas de estudo, 2 horas de trabalho compartilhado com um segundo professor em sala de aula e 3 horas em sala de aula sozinho" (SILVA; MENEZES, 2009, p. 19). Portanto, nesse modelo de escola cada turma tinha dois professores com carga horária dobrada.

Para Ribeiro (s/d) os CIEPs atendiam

> aos três requisitos essenciais de uma escola popular eficaz. *Espaço* para a convivência e as múltiplas atividades sociais durante todo o largo período da escolaridade, tanto para as crianças como para as professoras. O *Tempo* indispensável, que é igual ao da jornada de trabalho dos pais, em que a criança está entregue à escola. Essa larga disponibilidade de tempo possibilita a realização de múltiplas atividades educativas, de outro modo inalcançáveis, como as horas de *Estudo Dirigido*, a frequência à *Biblioteca* e à *Videoteca*, o trabalho nos laboratórios, a educação física e a recrea-

> ção. O terceiro requisito fundamental para uma boa educação é a Capacitação do Magistério. Por mais que se desenvolva a tecnologia educativa, o professor continua sendo o nervo da educação. Só através dele e de seu preparo adequado, a escola alcança, com seus estudantes, dos mais fracos aos mais habilidosos, aquele domínio essencial dos instrumentos de comunicação.

Segundo Cavaliere (2002, p. 98), "o programa de escolas de tempo integral atuou, em suas duas fases, como elemento catalisador e formulador de um conjunto de diagnósticos e propostas para a educação que, com a abertura política, vinham sendo gestados e também recuperados dos períodos democráticos anteriormente vividos pela sociedade brasileira".

Embora tenha ocorrido um processo democrático para o estabelecimento do PEE, o projeto educacional de Brizola/Darcy Ribeiro foi alvo de severas críticas. Segundo Silva e Menezes (2009, p. 17-18), "No instante em que o governo [...] começa a definir mais precisamente as diretrizes para democratizar a educação escolar no Estado do Rio de Janeiro, instaura-se um grande debate sobre educação, com a participação dos mais diferentes setores da sociedade fluminense". Segundo as autoras "Os CIEPs se tornaram o objeto principal destas discussões, principalmente em seus aspectos político, técnico e pedagógico" (ibidem, p. 17-18).

Segundo Mignot (2001, p. 154), diversos setores sociais e "lideranças políticas envolveram-se em um apaixonado debate, amplamente registrado pela imprensa, sobre as novas estruturas arquitetônicas que invadiram as praças, as estradas, as ruas, os terrenos baldios". Entre as críticas estavam aquelas que acusavam os CIEPs de terem sido criados sem um criterioso estudo de demanda, com muitas instituições ao lado de outras escolas da rede e essa "ausência de estudo não permitiu que a rede existente, a das pobres escolas, reduzisse os três turnos de jornada escolar e assegurasse uma permanência bem sucedida às crianças que a ela tinham acesso" (ibidem, p. 160).

Outras críticas acusavam o programa educacional de assistencialista e populista, porque supria as necessidades alimentares de

seus estudantes, fornecia gratuitamente uniformes e material escolar e proporcionava assistência médica e odontológica. As maiores críticas, contudo, eram de ordem político-eleitoral, acusavam o governo de uso partidário dos CIEPs. Para Minot (2001, p. 161)

> a análise do calendário de inaugurações dessas escolas evidencia que o governo estava atento ao calendário eleitoral, pois as obras obedeceram ao ritmo das eleições municipais e estadual. Em 1985, foram inaugurados os CIEPs dos municípios que elegeriam prefeitos e, no último ano da administração, os do interior em função da escolha popular do governador.

Também os custos foram alvo de severas críticas. Construídos com blocos pré-moldados "que em princípio baratearíam a construção, revelaram-se muito mais caros do que a tecnologia convencional empregada em edificações" (MINOT, 2001, p. 160).

Algumas críticas afirmavam que não existia projeto pedagógico que respaldasse a construção de escolas públicas monumentais. Também entre as críticas transitavam as ideias de que os CIEPs, por serem escolas de turno integral, atenderiam um percentual pequeno de estudantes, transformando as construções em luxo excessivo e irracional, ao passo que milhares de crianças estavam fora da escola, além de que se constituiriam numa rede paralela à rede regular, pois era inviável a universalização da escola de turno integral. Segundo Maurício (2002, p. 124) um conjunto de críticas versava sobre a "pertinência de horário integral, tendo em vista a necessidade da criança colaborar com a renda familiar".

Outra fonte de críticas foi a ausência de reprovação que passou a existir na proposta. Segundo Cavaliere e Coelho (2003, p. 152-153)

> A ausência da reprovação passou a ser uma realidade para todas as escolas estaduais de ensino fundamental. Entretanto, tendo sido muito forte a oposição à medida por parte da categoria docente e da própria população, as escolas convencionais, em grande parte, desenvolveram procedimentos internos, informais, para "contornar" o bloco único. Os Cieps, por sua autoimagem de escolas inovadoras, e também devido

> à forte ligação que mantinham com o nível central – devido a sua condição de programa especial de governo, além da condição de instituições recém-criadas e pouco consolidadas –, não chegaram a desenvolver tais "técnicas". A população associou a ausência de reprovação aos Cieps, e reforçou a representação de escolas "fracas" ou desorganizadas. Era comum ouvir-se à época críticas dirigidas especificamente aos Cieps pelo fato de não reprovarem quando, oficialmente, a concepção de bloco único atingia toda a rede.

Os educadores dividiram-se na defesa e no ataque ao projeto educacional, no entanto os pais de estudantes dos CIEPs demonstravam satisfação e outros reivindicavam para seus filhos uma escola idêntica.

Um aspecto positivo apontado pelos profissionais que atuavam nos CIEPs era o dos espaços de planejamento e de formação em serviço proporcionados nestas escolas.

As críticas ao projeto dos CIEPs foram se intensificando, especialmente pela estratégia de marketing dos CIEPs adotada pelo governo, que contribuiu para a polarização e partidarização da discussão (MAURÍCIO, 2002)

Na primeira gestão (1983-1986), "A maioria dos cerca de 200 Cieps deixados em funcionamento somente entraram em funcionamento no último ano de governo" (CAVALIERE, 2002, p. 99). Na segunda gestão (1991-1994) a maior parte dos 400 Cieps (recuperados e novos) foram implantados nos últimos meses de governo (CAVALIERE, 2002).

Segundo Cavaliere (2002, p. 100), "A decisão de manter a meta quantitativa de 500 unidades no estado, sendo pelo menos uma unidade em cada município foi motivo de grande dispersão de esforços". Para esta autora é possível especular que um "programa que se concentrasse nas regiões metropolitanas, ou seja, no Grande-Rio e nos municípios do interior com grande concentração populacional, teria maior probabilidade de alcançar rapidamente bons resultados administrativos e pedagógicos, passíveis de se consolidarem e exercerem o visado efeito estratégico" (p. 100).

A oposição ao projeto e ao governo foi muito forte e "a resistência à destruição dessas escolas em nível estadual foi pequena e não chegou a desencadear um movimento com expressão política" (CAVALIERE, 2002, p. 100).

Cavaliere (2002, p. 100) também avalia que "O hiperdimensionamento do programa estadual impediu que o referido efeito de exemplaridade se consolidasse nas duas fases de implantação". Segundo a autora, "as escolas que resistiram foram as com mais tempo de funcionamento, ou seja, que já haviam consolidado minimamente uma experiência e que já tinham, portanto, algo de concreto a perder" (ibidem, p. 100).

O fato é que os CIEPs cindiram a opinião pública carioca e, como os dois governos Brizola não lograram fazer o sucessor, o projeto educacional teve descontinuidade. "A maioria das escolas de tempo integral da rede estadual, especialmente as da região do Grande Rio, tornaram-se, tanto no período entre as duas gestões como após 1994, escolas problemáticas e rejeitadas pelo próprio sistema" (CAVALIERE; COELHO, 2003, p. 151). Segundo Cavaliere e Coelho (2003, p. 159) "A proposta arquitetônica de uma escola aberta, democrática [...] esbarrou na realidade de miséria e abandono das localidades em que tais escolas foram construídas, na falta de manutenção e na carência de profissionais para ocupar e gerir um espaço com inúmeras possibilidades" (CAVALIERE; COELHO, 2003, p. 159).

2.2.3 O *Programa de Formação Integral da Criança* – Profic

Entre os anos de 1986 e 1993, no estado de São Paulo foi desenvolvida uma experiência de atendimento integral. Na esteira do processo de redemocratização do país e face aos índices educacionais que acusavam taxas de evasão e repetência incidindo em mais de 30% dos estudantes de séries iniciais da rede estadual, no último ano do governo Franco Montoro a Secretaria Estadual de Educação implementou um projeto de ampliação da jornada escolar, o *Programa de Formação Integral da Criança* (Profic).

O Profic buscou dialogar com as avaliações que atribuíam a fatores externos à escola as altas taxas de repetência. A crescente pauperização da população expressava-se num conjunto de condições adversas à realização do processo de ensino e aprendizagem (GIOVANNI; SOUZA, 1999).

Segundo Giovanni e Souza (1999), o Profic, como concepção, se diferenciou de projetos precedentes ou contemporâneos, por várias razões: foi idealizado envolvendo mais de uma secretaria de estado; a forma encontrada para a utilização dos recursos baniu a ideia de construção de prédios, salas de aula e congêneres; foi a primeira experiência brasileira de tempo integral que se utilizou da parceria como estratégia explícita e deliberada para aproveitamento de recursos preexistentes. Além das estratégias de execução na rede oficial de ensino, o programa previa a cooperação com as prefeituras municipais e com entidades assistenciais privadas. As adesões ao programa tinham caráter voluntário, mas o "Profic buscou deliberadamente parceiros no chamado *terceiro setor* e no nível mais descentralizado do poder público: o município" (ibidem, p. 72).

Paro *et al* (1988) lembram que a atuação do Profic nos municípios conveniados consistia no repasse de recursos financeiros e de recursos humanos para o financiamento das experiências de atendimento integral existentes, não interferindo diretamente na gestão e na forma de realização das atividades.

Para Giovanni e Souza (1999, p. 73) o programa "representou uma contratendência em relação às concepções dominantes e aos cânones vigentes na formulação de projetos similares". Para estes autores, o Profic se afastava também dos pressupostos teóricos, metodológicos e ideológicos que orientavam a maioria dos formuladores das políticas educacionais no estado.

O programa foi alicerçado num estudo da Fundação de Economia de Campinas (Fecamp), de 1985, embora as formas e estratégias de implantação do turno integral tenham sido projetadas pelo grupo ligado ao secretário de educação da época, não recomendadas pelo

estudo. A literatura especializada indica que a concepção do Profic é tributária dos programas voltados para a área da saúde, como os de *Medicina Comunitária* e de *Atenção Primária à Saúde*, e do conjunto de teorias da sociologia funcionalista norte-americana.

As parcerias entre a Secretaria de Educação e o poder público municipal e as entidades assistenciais privadas se efetivaram sob a forma de um instrumento jurídico de convênio-padrão que estabelecia as obrigações das partes envolvidas (GIOVANI; SOUZA, 1999). No primeiro ano de vigência do Profic, 1986, foram "assinados convênios com 128 prefeituras, atendendo 179.800 crianças e 102 convênios com entidades assistenciais, atendendo 19.156 crianças" (GIOVANNI; SOUZA, 1999, p. 82).

Segundo Giovanni e Souza (1999), a proposta do programa era ir além da função de instrução, agregando a proteção como uma missão institucional paralela. A função protetora era entendida num sentido lato: "Ou seja, a criança estaria protegida da violência, do desamparo circunstancial, da doença, da fome e da pobreza" (ibidem, p. 74). Por isso foi taxado de um programa romântico e assistencialista, uma vez que a "ideia de uma escola protegida e protetora pouco tinha a ver com a realidade gritante da rede de ensino escolar brasileira e paulista" (ibidem, p. 75). Os documentos do programa indicam que a população-alvo seriam as crianças classificadas como de baixa renda, nos grandes centros urbanos e em regiões pobres.

Nesse sentido os objetivos do Profic eram os seguintes:

> a transformação conceitual e prática da escola de ensino fundamental, gradualmente, de instituição dedicada à preparação para a alfabetização em instituição dedicada à formação integral da criança;
>
> a transformação conceitual e prática da pré-escola, gradualmente, de instituição dedicada à instrução formal da infância em instituição dedicada à formação integral da criança;
>
> a ampliação do período de permanência da criança na escola de primeiro grau, em decorrência dessa transformação;

> estabelecimento, de maneira direta ou indireta, de uma rede de pré-escolas no estado, de modo a atender, de maneira integral e integrada, a criança até seis anos de idade;
>
> criação de condições para que o período de permanência da criança na pré-escola possa corresponder ao período de trabalho dos pais;
>
> criação de condições para que as mães, especialmente, aquelas das classes mais pobres, possam estar presentes junto de seus filhos, amamentando-os, se possível nos dois primeiros anos de vida;
>
> a cooperação com entidades públicas e privadas no sentido de encontrar fórmulas para resolver o problema do menor já abandonado. (GIOVANNI; SOUZA 1999, p. 78-79)

O Profic procurou atender crianças desde sua fase anterior à entrada nas instituições de ensino até completar 14 anos, contando para isso com quatro projetos: a) projeto de formação integral da criança nos dois primeiros anos de vida; b) projeto de formação integral do pré-escolar (2 a 6 anos); c) projeto de formação integral do escolar (7 a 14 anos); d) projeto de atendimento ao menor abandonado (GIOVANNI; SOUZA, 1999).

No projeto de formação integral da criança nos dois primeiros anos de vida, a Secretaria de Educação teria um papel de articulação, visando criar condições institucionais para o cumprimento e o aperfeiçoamento da legislação que obriga as empresas a manter creches e berçários. No projeto de formação integral do pré-escolar, a atuação da Secretaria de Educação seria no estabelecimento de convênios com as prefeituras e entidades assistenciais privadas. No projeto de formação integral do escolar, o fundamento era a expansão do tempo de permanência da criança na escola, por um período de oito horas, que era opcional, no qual seriam desenvolvidas atividades recreativas, artísticas, esportivas e, eventualmente, reforço de aprendizagem. O projeto de atendimento ao menor abandonado não foi definido com clareza, mas a ênfase seria a ampliação e o aperfeiçoamento da Escola-oficina, que já existia na Secretaria de Educação (GIOVANNI; SOUZA, 1999).

As atividades que caracterizavam a atenção integral eram definidas como sendo: aulas regulares, alimentação, reforço escolar e atividades diversificadas. Giovanni e Souza (1999) informam que as análises dos planos escolares e pesquisas realizadas evidenciaram uma grande liberdade na seleção de atividades por parte das unidades escolares, prefeituras e entidades assistenciais. Haviam projetos de horta e jardinagem; recreação; educação artística; oficinas de artes cênicas, oficinas de música, oficinas de artes plásticas; educação física e orientação de estudos.

No período entre 1987 e 1989, houve a preocupação em formular uma proposta pedagógica para o Profic:

> Tal procedimento parecia ter dois fundamentos: em primeiro lugar, a forma inicial de implementação não previa instrumentos de controle e avaliação rígidos. Assim a coordenação do Programa, depois de 1987, procurou disciplinar, ou pelo menos ordenar as atividades, bem como vislumbrar uma possibilidade de avaliá-las. Essa nova orientação significou, em segundo lugar, uma tentativa de aculturação do Profic ao ambiente da Secretaria de Educação. Aos poucos, a ideia de escola-proteção vai dando lugar a atividades mais convencionais e mais compatíveis com o clima cultural. Na verdade, essa domesticação foi decisiva para a continuidade e a ampliação do Programa na rede estadual de ensino (GIOVANNI; SOUZA, 1999. P. 101).

Segundo Giovanni e Souza (1999) a implementação do Profic pode ser dividida em três fases: a implantação, em 1986; a expansão, entre 1987 e 1989; o declínio e a extinção, de 1990 a dezembro de 1993 quando o programa foi definitivamente encerrado.

Quanto à adesão ao programa, tem-se a seguinte situação:

a) A rede estadual de ensino passa a integrar o Profic só em 1987, tendo sido implantado em 337 escolas, atingindo 335.532 crianças. Em 1988, foram atendidas 503.238 crianças, equivalente a 9,11% dos estudantes matriculados nas escolas estaduais de São Paulo – sejam públicas ou privadas – em qualquer

nível de atendimento (ibidem, p. 72). A partir daí, a participação foi crescente, tendo atingido "em 1990, [...] 61,1%, [das matrículas], ou seja, cresceu no período 536%" (GIOVANNI; SOUZA, 1999, p. 93). Este crescimento na adesão ao programa a partir de 1987 ocorre porque os professores da rede estadual de ensino começam a vislumbrar a potencialidade do Profic para baixar os índices de repetência e evasão, suprir a ausência dos pais trabalhadores, qualificar o currículo, integrar a comunidade à escola. Em 1989, 93% dos estudantes matriculados no ensino fundamental, participantes do Profic, residiam nos grandes centros urbanos e suas famílias possuíam renda de até três salários mínimos (p. 83).

b) A adesão das entidades assistenciais privadas "foi de apenas 40%, no período de 1986/1989" (GIOVANNI; SOUZA, 1999, p. 93). Segundo Giovanni e Souza (1999), este percentual se deve a vários motivos, entre eles há o fato de que a "nova administração estadual que assumiu o governo em 1987 priorizou os estudantes das escolas estaduais, o que foi reforçado pelas próprias escolas, que viram no programa uma fonte de recursos financeiros para desenvolver projetos próprios" (ibidem, p. 93). Também "a partir de 1989, havia um dispositivo constitucional limitando a possibilidade do governo do estado de São Paulo de formar convênios com entidades assistenciais para programas educativos, o que representou outro importante fator de decréscimo desse segmento nas atividades do Profic" (GIOVANNI e SOUZA, 1999, p. 93).

c) Quanto à adesão das prefeituras, "o crescimento ocorreu até 1988, verificando-se um aumento de 95% de 1986 a 1988, para depois cair, em 1989 e anos subsequentes" (GIOVANNI; SOUZA, 1999, p. 93). Giovanni e Souza (1999) informam que as causas do decréscimo na implementação do Profic devem-se às "mudanças nas administrações municipais derivadas das eleições. Os novos prefeitos não renovaram ou denunciaram diversos convênios" (p. 93). Os autores exemplificam

> o caso da prefeitura municipal de São Paulo cuja "não-renovação de convênio [...] provocou uma significativa queda nos números apresentados. A cidade de São Paulo atendia, em 1988, 157.923 crianças na pré-escola e 97.556 no ensino fundamental, o que significava 51% de todo o atendimento municipal do Profic" (ibidem, p. 93-94).

Nos anos de 1991 a 1993, o "Profic ficou restrito às escolas estaduais. Os convênios, realizados entre as prefeituras e a Secretaria da Educação, datados de 1986, terminaram em 1991 e não foram renovados. Entretanto alguns municípios mantiveram o programa com recursos exclusivamente municipais" (GIOVANNI; SOUZA, 1999, p. 95). Desta forma, o programa embora tenha sido "rejeitado" pela rede estadual de ensino no seu início, conseguiu manter-se até 1993 graças a ela, "com oscilações e descontinuidades, graças à militância de alguns grupos no interior da administração central da Secretaria de educação do Estado e de participantes do Programa na rede de ensino" (GIOVANNI; SOUZA, 1999, p. 71).

Quanto ao financiamento do programa, Giovanni e Souza (1999) relatam que os recursos eram provenientes do Tesouro do Estado, da quota estadual do Salário-Educação e do Governo Federal e que "a participação do Profic nos recursos da Secretaria de Educação não foi de grande monta, possivelmente porque o programa conseguiu mobilizar boa parte da infraestrutura existente nas escolas e nos segmentos interessados da comunidade" (ibidem, p. 85). Nos anos de 1986, 1987 e 1988, respectivamente, a participação foi de 0,2%, 0,7% e 0,3%. Segundo os autores, a queda em 1988

> deve-se ao fato de a nova gestão ter implantado um programa ambicioso, a *Jornada única docente e discente*, que, além de proporcionar mudanças organizacionais e pedagógicas, mimetizou alguns princípios do Profic, como por exemplo a permanência de 6 horas diárias da criança no Ciclo Básico. Mesmo assim, o número de crianças atendidas pelo Profic cresceu, sendo tal crescimento atribuído às mudanças nas suas diretrizes, que seriam menos assistencialistas que no início de sua implementação (GIOVANNI e SOUZA, 1999, p. 85).

Giovanni e Souza (1999, p. 84) inteiram, também que "a partir de 1988 o repasse de recursos para o Profic, passou a ser vinculado às rubricas de despesas: merenda escolar (75%), material de consumo (25%) e contratação de professores, no caso de convênios com prefeituras e entidades assistenciais". No entanto, para "as escolas da rede estadual de ensino, os recursos cobriam apenas a merenda escolar e o material de consumo" (ibidem, p. 84). Em seu artigo, os autores apresentam, ainda, informações referentes aos recursos humanos, afirmam que estes gastos "com recursos do Tesouro do Estado não constam de nenhum dos relatórios analisados, embora haja informações de que cerca de ¾ dos gastos da Secretaria de Educação do Estado tivessem sido com o magistério. Os professores envolvidos no programa eram contratados pela Secretaria e pagos com recursos do Tesouro do Estado" (ibidem, p. 84).

Por fim, quanto ao controle, monitoramento e avaliação do programa, Giovanni e Souza (1999) dizem que "salta aos olhos a inexistência de dados quantitativos gerais e sistematizados [...]. Isso se deve ao fato de o Programa, a partir do segundo ano de existência, nunca ter sido uma atividade considerada substantiva nas ações da Secretaria do Estado de São Paulo" (ibidem, p. 71). Os autores avaliam que as características formais e de execução, nas quais cada unidade do Programa adquiria um modo particular de ação, "chocou-se com a cultura vigente na Secretaria de homogeneização das atividades no interior da rede de ensino" (ibidem, p. 71), contribuindo para a não priorização do Programa. Mas os autores informam que por ocasião da implantação do Profic, houve recomendação da Secretaria de Educação de produzir um plano de trabalho, por ser um instrumento indispensável para um efetivo controle, monitoramento e avaliação do programa. Entretanto, isso não aconteceu. As escolas realizavam seus planos e encaminhavam às delegacias de ensino, porém estes documentos percorriam várias instâncias da Secretaria sem nunca terem sido objeto de uma avaliação mais profunda das metas e resultados.

Em 1990, a equipe central de coordenação do Programa elaborou um questionário e enviou às escolas, para obter informações so-

bre o impacto do Profic no processo ensino-aprendizagem. Porém, a iniciativa tinha por objetivo "justificar a permanência do Programa para o novo secretário de educação" (GIOVANNI; SOUZA, 1999, p. 103). Os resultados apontaram que

> a taxa de evasão entre os estudantes do Profic era menor do que a taxa de evasão no conjunto das escolas em 82,3% das unidades pesquisadas. Da mesma forma, em 84,5% das escolas, o índice de retenção era menor entre os estudantes do Profic. Os professores (97%) afirmavam que houve melhoria no rendimento escolar dos estudantes inscritos no Profic. Do ponto de vista das relações das crianças com seu grupo, metade dos professores informavam que houve melhoria, ficaram mais sociáveis (40%) e tornaram-se mais bem-humoradas (76%). As crianças (83%) do Profic apresentaram empenho na realização das tarefas escolares, bem como aumentaram a capacidade de tomar iniciativas (82%) e de se expressarem (90%) (GIOVANNI; SOUZA, 1999, p. 103).

Giovanni e Souza (1999) afirmam que o relatório apresentou resultados bem favoráveis quanto ao desempenho dos estudantes participantes do Programa, mas também apresentou as dificuldades em consolidá-lo: "As questões de infra-estrutura do Programa apareceram com frequência: falta de material escolar, recursos financeiros e inadequação ou falta de espaço físico; bem como a insuficiência de orientação técnica para desenvolvimento do programa, o isolamento em relação aos órgãos públicos, a falta de participação comunitária e a demanda reprimida" (ibidem, p. 104).

Quanto à avaliação dos objetivos gerais e da fundamentação filosófica, os dois programas implementados – *Formação integral do pré-escolar e do escolar* – não conseguiram transformar conceitualmente a escola. Mas quanto ao

> objetivo prático que era o aumento do tempo de permanência da criança na escola, senão totalmente, foi largamente atingido. O alcance parcial desse objetivo deve-se, em parte, ao próprio abandono daquela concepção inicial. Nesse sentido, o expressivo número de

> 503.247 crianças num universo focalizado de cerca de 1.279.839 crianças indigentes e pobres, na faixa etária de 7 a 14 anos, matriculadas na rede de ensino escolar é autoexplicativo (GIOVANNI; SOUZA, 1999, p. 105).

Giovanni e Souza (1999, p. 107, nota 12) exemplificam a aceitação dos pais ao Profic ao dizer: "os pais dos estudantes não indicados pela professora solicitavam à diretora a inclusão de seu filho no programa ou então matriculavam a criança diretamente no Parque Ecológico[6]". Os autores citam uma escola que chegou a ter 80% de seus estudantes de 1ª a 4ª série participando do Programa no Parque Ecológico por demanda dos pais.

Para Giovanni e Souza (1999), embora tenham sido poucas as pesquisas e avaliações disponíveis sobre o impacto do Profic na melhoria das condições de ensino e aprendizagem, elas mostraram que os resultados foram positivos. Quanto às parcerias que o Profic estabeleceu, os autores afirmam que revelaram "muita criatividade no aproveitamento de recursos humanos e materiais preexistentes, bem como na sua utilização de modo renovado" (ibidem, p. 105). Quanto à forma desburocratizada no estabelecimento das parcerias e gestão de convênios, bem como ao caráter voluntário das adesões, o programa foi avaliado como altamente positivo. Por outro lado, a busca por estruturas alternativas para a implantação do programa revelou-se de grande validade, pois possibilitou a utilização direcionada de demandas preexistes.

Outro aspecto que teve os olhares de Giovanni e Souza (1999), foi o processo de implementação do programa. Para estes autores, o programa teve grandes resistências e adesões ardorosas, o que "revelou que o custo de implantação de programas destoantes dos padrões convencionais de instituições complexas e altamente burocratizadas é muito alto" (ibidem, p. 105). Os autores avaliam que o "programa não contou com boa estratégia para quebrar resistências e conquistar a burocracia. As resistências estruturais aliadas às conjunturas políticas específicas foram barreiras muito fortes para a implantação do Profic." (ibidem, p. 105).

[6] O Profic previa que as atividades de tempo integral envolveriam várias secretarias e ocorreriam em vários espaços e não apenas em escolas.

Distanciado no tempo, Pinotti (2006) – secretário de educação que, em 1986, instituiu o Profic – diz que o programa

> foi avaliado e teve resultados excepcionalmente bons. As crianças para o tempo integral eram escolhidas dentre aquelas que tinham mais dificuldades pedagógicas e comportamentos inadequados. Na avaliação, essas crianças tiveram um desempenho sensivelmente melhor que as demais, tanto na questão do aprendizado como na questão comportamental e de desenvolvimento de habilidades sociais, mostrando que o tempo integral pode resolver essas diferenças e que é absolutamente necessário, não só para essas crianças, participantes do Programa, como para todas as crianças (PINOTTI, 2006, p. 42-43).

O Profic existiu de 1986 a 1993, portanto foi implementado durante a gestão de três governos estaduais. Segundo Giovanni e Souza (1999, p. 73), neste período a Secretaria de Educação teve sete secretários, cada um detentor de um projeto específico de política educacional. Mesmo assim o Profic sobreviveu, embora tenha sofrido modificações, pois "mudaram os atores e transfiguraram-se a forma, o conteúdo e o sentido de suas ações. Seus resultados, muito diferentes daqueles imaginados na proposição inicial, refletem a complexidade natural do processo de implantação de uma política pública" (ibidem, p. 73).

O esgotamento do Profic aconteceu a partir de 1990, devido a alguns fatores. No caso das entidades assistenciais, foi a aplicação do dispositivo constitucional que não permitia repasse de recursos financeiros para instituições do gênero. Quanto às prefeituras, os novos prefeitos não renovaram ou denunciaram diversos convênios, também houve o fato da proibição de afastamentos de professores da rede de ensino para prestarem serviços em outros órgãos. Um outro fator pode estar localizado nas sucessivas mudanças de orientação política na Secretaria, decorrentes de mudanças de secretários e na mudança do governo estadual ocorrida em 1991, na qual "o novo governo propôs uma reforma no ensino, sem deixar lugar ou oportunidades para outros programas não prioritários" (GIOVANNI; SOUZA, 1999, p. 102).

Em 1991, o Profic, mesmo em declínio, contava com 800 professores da rede estadual de ensino alocados em suas atividades, distribuídos em 244 unidades, atendendo 1.591 turmas, o que perfazia um total de 42.289 crianças. A média era de 3,27 professores por unidade do Profic, trabalhando dois turnos, atendendo 26,5 estudantes por classe (GIOVANNI; SOUZA, 1999).

Na segunda metade dos anos 2000 é implementada uma nova política de educação em tempo integral, gestada no âmbito do Ministério da Educação: o *Programa Mais Educação*. Diferentemente das experiências aqui descritas, sua proposição não parte de governos estaduais ou municipais, mas sim do poder executivo federal, com a pretensão de disseminar-se por todo o território nacional, como política intergovernamental. No próximo capítulo, o *Programa Mais Educação* – objeto de estudo neste livro – será caracterizado em suas linhas gerais de concepção, de atribuição de responsabilidades e de operacionalização.

3. OLHARES SOBRE O *PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO*: O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DO TEXTO

O presente capítulo tem a finalidade de apresentar o objeto desse estudo, ou seja, o *Programa Mais Educação*.

A intenção é discorrer sobre as razões e motivações do surgimento dessa política, analisando os principais aspectos da base legal, como as finalidades, objetivos, princípios e diretrizes, bem como os aspectos da produção do texto – um sucinto resgate dos principais documentos conceituais.

É importante destacar que em sintonia com os referenciais teóricos utilizados nesse estudo, pode-se afirmar que o *Programa Mais Educação* se insere na conceituação de política pública. É uma ação do governo federal em parceira com os governos subnacionais e apresenta as três grandes rubricas que Muller e Surel (2002) indicam serem necessárias numa política pública, ou seja, possui um quadro normativo de ações bem delineado, combina elementos de força pública e de expertise e vem se constituindo numa ordem local. Tem uma estrutura processual que especifica as intenções do Programa, os beneficiários, os parceiros, os recursos financeiros, etc.

O *Programa Mais Educação*, ainda, distingue-se como uma política intersetorial, pois prevê um agrupamento de Programas de seis ministérios e uma estrutura de gestão "sustentada na horizontalidade das relações políticas, gerenciais e técnicas" (MEC, 2009b, p. 25), entre os diferentes níveis – gestores dos diversos programas federais e gestores das três esferas de governo, através do Fórum Interministerial e dos diferentes comitês.

Outra característica das políticas públicas, que se verifica nesse Programa, é que elas são dinâmicas, se alteram nos embates da arena política (BALL, 1994). A análise dos documentos oficiais permitiu

identificar que a finalidade, os objetivos e a concepção do Programa sofreram alterações de mérito ao longo do período de implementação.

Considerando, também, os avanços em termos de ampliação de beneficiários e qualificação dos mecanismos de gestão que o Programa atingiu desde o seu início, em 2008, deixando evidente o seu caráter processual e dinâmico.

O Programa dispõe dos diversos recursos que o caracterizam como uma política pública[1]: reguladores, que se expressam nos documentos legais nos quais são explicitadas as finalidades, os objetivos e as metas; intelectuais, que se traduzem numa vasta rede de parceiros da comunidade educacional que têm contribuído na elaboração de materiais conceituais e práticos; financeiros, que viabilizam os repasses às escolas; e materiais, que se expressam nos diversos documentos programáticos e orientações operacionais que o Programa tem produzido e disponibilizado, especialmente às escolas. No que tange aos documentos legais, programáticos e orientadores, eles constituem-se em fluxos de informações necessários para que a implementação do Programa atenda aos seus objetivos e finalidades.

O *Programa Mais Educação* conta, ainda, com uma estratégia de incentivos (ARRETCHE, 2001), fundamental para obter adesões e capilarizar-se na sociedade, na qual se encontra as parcerias com universidades para a realização da formação dos agentes e os recursos financeiros significativos para as escolas que desenvolvem o Programa.

Após essa abordagem teórica acerca do *Programa Mais Educação*, na seção a seguir será apresentado o quadro normativo de ações, bem como a análise das principais mudanças ocorridas no Programa.

3.1 O Quadro Normativo de Ação

O Ministério da Educação, buscando atender à legislação educacional e preocupado com a melhoria da qualidade da educação lançou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que se consubstancia num conjunto de programas e ações que pretendem elevar a qualidade da educação brasileira. Como parâmetro, para ve-

rificar a situação e acompanhar e evolução da qualidade da Educação Básica, foi criado o IDEB[2].

Nesse esforço em busca da qualidade da educação e percebendo "a necessidade de reforçar a vivência escolar de crianças, adolescentes e jovens com o aumento da jornada e da oferta de novas atividades educacionais e de espaços favoráveis ao desenvolvimento" (Portal do MEC, 2008) o governo federal valeu-se de dispositivos legais – tais como dos artigos 9º, III[3] e 34[4] da Lei Nº 9394/96; das metas 21 e 22[5], da Lei Nº 10.172/ 2001; do art. 10[6], da Lei Nº 11.494/07[7], da Lei Nº 8.069/1990[8], da Lei Nº 9.608/88[9] e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação[10] – e lançou o *Programa Mais Educação*, como parte do PDE e como estratégia para induzir a ampliação da jornada escolar na perspectiva da Educação Integral.

Dessa forma, o governo federal institui o *"Programa Mais Educação"*, por meio da Portaria Normativa Interministerial Nº. 17, de 24 de abril de 2007, publicada no Diário Oficial da União, de 26 de abril de 2007, que "visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar" (ementa). O Programa foi vinculado inicialmente à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diver-

[2] O Ideb é um índice que conjuga resultados do desempenho de estudantes nos testes padronizados, como a prova Brasil e o SAEB, e taxas de aprovação.

[3] Art. 9º – A União incumbir-se-á de: III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva.

[4] 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.

[5] Citadas no capítulo 1, página 26.

[6] Art. 10 – trata da distribuição proporcional de recursos dos Fundos que deverá levar em conta 15 fatores de diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.

[7] Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério - FUNDEB.

[8] Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

[9] Dispõe sobre o serviço voluntário.

[10] O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007 tem por objetivo conjugar esforços da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, famílias e comunidade, em prol da melhoria da qualidade da educação básica.

sidade do Ministério da Educação (Secad/MEC)[11], embora integrem o Programa os Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Cultura e do Esporte (art. 4º da Portaria).

O Programa atua com três focos: ampliar o tempo de permanência dos estudantes na escola, aumentar o espaço utilizado para a educação com a utilização de ambientes da comunidade e do bairro e trazer mais atores sociais para dentro dos colégios.

O objetivo do Programa está assim expresso no art. 1º, da referida Portaria:

> 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.

A forma de implementação do Programa está disposta no parágrafo único do art. 1ºda mesma Portaria, a saber:

> Parágrafo único. O programa será implementado por meio do apoio à realização, em escolas e outros espaços socioculturais, de ações socioeducativas 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, estudantes 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.

[11] A partir de 2011, o *Programa Mais Educação* passa a vincular-se à Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC.

A Portaria Normativa Interministerial Nº17/2007, também apresenta as finalidades do Programa, que estão assim explicitadas no art. 2º:

I – apoiar a ampliação do tempo e do espaço educativo e a extensão do ambiente escolar nas redes públicas de educação básica de Estados, Distrito Federal e municípios, mediante a realização de atividades no contraturno escolar, articulando ações desenvolvidas pelos Ministérios integrantes do Programa;

II – contribuir para a redução da evasão, da reprovação, da distorção idade/série, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria de condições para o rendimento e o aproveitamento escolar;

III – oferecer atendimento educacional especializado às crianças, adolescentes e jovens com necessidades educacionais especiais, integrado à proposta curricular das escolas de ensino regular o convívio com a diversidade de expressões e linguagens corporais, inclusive mediante ações de acessibilidade voltadas àqueles com deficiência ou com mobilidade reduzida;

IV – prevenir e combater o trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de violência contra crianças, adolescentes e jovens, mediante sua maior integração comunitária, ampliando sua participação na vida escolar e social e a promoção do acesso aos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

V – promover a formação da sensibilidade, da percepção e da expressão de crianças, adolescentes e jovens nas linguagens artísticas, literárias e estéticas, aproximando o ambiente educacional da diversidade cultural brasileira, estimulando a sensorialidade, a leitura e a criatividade em torno das atividades escolares;

VI – estimular crianças, adolescentes e jovens a manter uma interação efetiva em torno de práticas esportivas educacionais e de lazer, direcionadas

ao processo de desenvolvimento humano, da cidadania e da solidariedade;

VII – promover a aproximação entre a escola, as famílias e as comunidades, mediante atividades que visem a responsabilização e a interação com o processo educacional, integrando os equipamentos sociais e comunitários entre si e à vida escolar; e

VIII – prestar assistência técnica e conceitual aos entes federados de modo a estimular novas tecnologias e capacidades para o desenvolvimento de projetos com vistas ao que trata o artigo 1º desta Portaria.

As diretrizes para apoio a projetos e ações, estão definidas no art. 6º da referida Portaria. Desta forma:

Art. 6° O *Programa Mais Educação* visa fomentar, por meio de sensibilização, incentivo e apoio, projetos ou ações de articulação de políticas sociais e implementação de ações socioeducativas oferecidas gratuitamente a crianças, adolescentes e jovens e que considerem as seguintes orientações:

I – contemplar a ampliação do tempo e do espaço educativo de suas redes e escolas, pautada pela noção de formação integral e emancipadora;

II – promover a articulação, em âmbito local, entre as diversas políticas públicas que compõem o Programa e outras que atendam às mesmas finalidades;

III – integrar as atividades ao projeto político-pedagógico das redes de ensino e escolas participantes;

IV – promover, em parceria com os Ministérios e Secretarias Federais participantes, a capacitação de gestores locais;

V – contribuir para a formação, a expressão e o protagonismo de crianças, adolescentes e jovens;

VI – fomentar a participação das famílias e comunidades nas atividades desenvolvidas, bem como

da sociedade civil, de organizações não-governamentais e esfera privada;

VII – fomentar a geração de conhecimentos e tecnologias sociais, inclusive por meio de parceria com universidades, centros de estudos e pesquisas, dentre outros;

VIII – desenvolver metodologias de planejamento das ações, que permitam a focalização da ação do Poder Público em regiões mais vulneráveis; e

IX – estimular a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além dos marcos legais, acima referidos, há outros documentos em que o *Programa Mais Educação* se apoia, são eles; a Lei Nº 11.947/2009[12] e o Decreto Presidencial Nº 7.083[13], de 27/01/10. Entre as resoluções do FNDE, cabe citar as de Nº 38, de 19/08/08; Nº 38, de 16/0709; Nº43, de 14/10/08; Nº 04, de 17/03/09; Nº 62, de 14/12/09; Nº 67 de 28/12/09; e Nº 03, de 01/4/2010.

Como se vê, pouco tempo depois do lançamento do Programa, o governo lança novos instrumentos legais, o Decreto Nº 7.083/2010, que juntamente aos cadernos da *Série Mais Educação,* apresentam uma inflexão conceitual no Programa. Ou seja, a Portaria Normativa Interministerial Nº17/2007, especialmente, na ementa, no parágrafo único do art. 1º, no art. 6º – das finalidades – deixa transparecer um caráter protetivo, portanto, reduzido do Programa, pois trata de atividades socioeducativas no contraturno escolar, não refere-se à ampliação de tempo escolar, nem no desenvolvimento da educação integral. Até mesmo com a proposta das atividades socioeducativas no contraturno é apresentada de maneira fluída, pouco clara, sem maiores prescrições. Também, as matérias iniciais sobre o Programa veiculadas no portal do MEC tratava das atividades do Programa como "complementares" e que "as ati-

[12] Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do *Programa Dinheiro Direto* na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994.

[13] Dispõe sobre o *Programa Mais Educação*.

vidades extraclasse reduzam a evasão, reprovação e distorções de idade-série", demonstravam, portanto, uma visão reduzida, auxiliar do Programa. O documento que disciplinava melhor o Programa e referia-se à educação integral era o *Manual de Educação Integral para obtenção de apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, no exercício de 2008*[14] (FNDE, 2008), mas, também, esse documento, traz um conceito inadequado de educação integral como sendo uma "ação estratégica para garantir atenção e desenvolvimento integral às crianças, aos adolescentes e jovens" (FNDE, 2008, p. 1), bem como apresenta uma simplificação da educação integral, pois é dito que a educação integral acontecerá

> por meio da ampliação de tempos, espaços e oportunidades educativas que qualifiquem o processo educacional e melhorem o aprendizado dos estudantes. Não se trata, portanto, da criação ou recriação da escola como instituição total, mas da implicação e da articulação dos diversos atores sociais que já atuam na garantia de direitos de nossas crianças e jovens na corresponsabilidade por sua formação integral (FNDE, 2008, p. 1).

No Decreto Nº 7.083/2010, percebe-se uma inflexão do *Programa Mais Educação*, deixando mais clara a intenção de promover a ampliação do tempo escolar numa perspectiva de educação integral. Mesmo assim, o Decreto tem algumas inconsistências, ou seja, no art. 1º, que trata da finalidade do Programa, não refere-se à educação integral, só ao tempo integral, mas no art. 2º, trata dos princípios da educação integral. Essa dubiedade traz prejuízo à implementação do Programa, pois a literatura mostra que se os textos forem *writerly* (BALL; BOWE, 1992), permitem diversas interpretações e, por conseguinte, a implementação da política fica sujeita ao entendimento de cada ator.

O art. 1º do Decreto Nº 7.083/2010apresenta como finalidade do Programa o seguinte:

[14] O FNDE a cada ano lança um manual operacional do PME.

> 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.
>
> § 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.

Como se vê, o parágrafo único do art. 1º é bem prescritivo, deixa claro que as atividades do Programa têm que ser desenvolvidas diariamente, perfazendo 7 horas, nos cinco dias da semana.

Já o art. 2º, do referido Decreto, traz os princípios da educação integral, no âmbito do *Programa Mais Educação*, mas há uma desconexão, pois apresenta os princípios da educação integral sem referir-se a ela quando apresenta a finalidade do Programa. Colocado dessa forma, deixa margem à interpretação equivocada dos conceitos de educação integral e tempo integral como sendo "similares". Os princípios da educação integral definidos no Decreto são:

> I – a articulação das disciplinas curriculares com diferentes campos de conhecimento e práticas socioculturais citadas no § 2º do art. 1º;
>
> 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;
>
> IV – a valorização das experiências históricas das escolas de tempo integral como inspiradoras da educação integral na contemporaneidade;

V – o incentivo à criação de espaços educadores sustentáveis com a readequação dos prédios escolares, incluindo a acessibilidade, e à gestão, à formação de professores e à inserção das temáticas de sustentabilidade ambiental nos currículos e no desenvolvimento de materiais didáticos;

VI – a afirmação da cultura dos direitos humanos, estruturada na diversidade, na promoção da equidade étnico-racial, religiosa, cultural, territorial, geracional, de gênero, de orientação sexual, de opção política e de nacionalidade, por meio da inserção da temática dos direitos humanos na formação de professores, nos currículos e no desenvolvimento de materiais didáticos; e

VII – a articulação entre sistemas de ensino, universidades e escolas para assegurar a produção de conhecimento, a sustentação teórico-metodológica e a formação inicial e continuada dos profissionais no campo da educação integral.

Os objetivos do Programa são apresentados no art. 3º do Decreto Nº 7.083/2010. São eles:

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, estudantes e suas comunidades;

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

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.

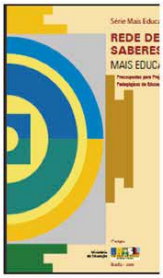
Os objetivos do Programa expressos no Decreto Nº 7.083/2010 também apresentam inconsistências que dificultam a implementação do Programa, pela falta de clareza a respeito do que realmente o

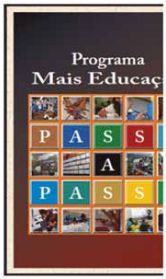
Programa quer atingir. Nos objetivos há uma "mistura" de objetivos, uns voltados aos formuladores do Programa (MEC) e às secretarias de educação – o I, o IV e o V – e outros voltados às escolas – o II e o III –, mas sem as especificações. Outro atributo que se percebe nos objetivos, e que causa estranheza, é o fato deles serem muito restritos para um Programa desse porte, além de que não abarcam questões importantes, como por exemplo, a educação integral. Ora, no artigo 2º são apresentados os princípios da educação integral, sem ela constar nas finalidades do Programa e nem nos objetivos. Além disso, os objetivos também não abarcam conteúdos referentes à gestão do Programa, aos resultados em termos de indicadores de proficiência que o Programa pretende atingir etc. No que tange aos objetivos voltados às escolas, eles também são restritos, pois deixam fora conteúdos importantes.

Mesmo com as inconsistências e incoerências apontadas, pode-se dizer que o Decreto Nº 7.083/2010 é qualitativamente superior à Portaria Normativa Interministerial nº17/2007.

Com as novas definições que passaram a formatar o Programa, foi elaborada, em 2009, uma série de cadernos, onde são explicitadas a sua concepção, a gestão e a operacionalização.

Três cadernos compõe o que é chamado de trilogia, são eles: o caderno *Educação Integral: Texto Referência para o Debate Nacional* (MEC, 2009a), o caderno *Programa Mais Educação: Gestão Intersetorial no Território* (MEC, 2009b) e o caderno *Rede de Saberes: Pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação Integral* (MEC, 2009c). Mas ainda há um quarto caderno chamado de *Programa Mais Educação: Passo a Passo* (MEC, 2011).





Na apresentação dos cadernos da trilogia é informado que o propósito da mesma é contribuir para a conceituação, a operacionalização e a implementação do Programa, desencadear um amplo diálogo nacional que envolva atores diretos da cena escolar, e demais profissionais a fim de construir um paradigma contemporâneo de Educação Integral. Também é informado que o caderno *Educação Integral: Texto Referência para o Debate Nacional* (MEC, 2009a) foi produzido por um Grupo de Trabalho composto por gestores e educadores municipais, estaduais e federais, representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), da Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (ANFOPE), de universidades e de organizações não-governamentais comprometidas com a educação. Esse Grupo de Trabalho foi convocado pelo Ministério da Educação, sob a coordenação da SECAD.

O caderno *Educação Integral: Texto Referência para o Debate Nacional* (MEC, 2009a) inicia apresentando um diagnóstico das desigualdades educacionais e baseado nele justifica a necessidade da educação integral e do *Programa Mais Educação*. Diz que "Há estudos que permitem identificar forte relação entre situação de pobreza, distorção idade-série e dificuldades para a permanência na escola" (MEC, 2009a, p. 11) e que "as desigualdades têm suas bases nas possibilidades de acesso e na qualidade da permanência das crianças e dos adolescentes nos sistemas públicos de ensino" (ibidem, p. 12). Diz que isso acontece porque:

> a crescente expansão da oferta de vagas na escola pública não foi acompanhada das condições necessárias para garantir a qualidade da educação. Coexistem, até hoje, problemas como degradação do espaço físico, aumento de turnos e de número de estudantes por turma, descontinuidade das políticas públicas e a disseminação de múltiplas tendências pedagógicas sem a preocupação com sua sustentabilidade teórico-metodológica vinculada à formação inicial e continuada de professores. (MEC, 2009a, p. 12-13).

O texto esclarece que o debate não se pauta somente pelo acesso à escola, mas pelo direito à educação, ou seja, pela permanência, com aprendizagem no espaço formal de ensino. Argumenta que "O direito à educação de qualidade é um elemento fundamental para a ampliação e para a garantia dos demais direitos humanos e sociais, e condição para a própria democracia [...]" (ibidem, p. 13). Que "Educação Integral tem sido um ideal presente na legislação da educação brasileira e na formulação dos mais brilhantes educadores" (ibidem, p. 5) e que o MEC "retomou esse ideal para, a partir do aprendizado com experiências bem-sucedidas, levá-lo como prática às redes de ensino dos estados e municípios do país" (ibidem, p. 5). Diz que "As experiências recentes indicam o papel central que a escola deve ter no projeto de Educação Integral", mas também apontam a necessidade de articular outras políticas públicas que contribuam para a diversidade de vivências que tornam a Educação Integral uma experiência inovadora e sustentável ao longo do tempo.

Na sequência, é resgatado o contexto histórico da educação integral no Brasil, abordando sucintamente as concepções e experiências passadas de educação integral. É lembrado que Anísio Teixeira pensava na implementação de um sistema público de ensino para o país e uma educação em que a escola "desse às crianças um programa completo de leitura, aritmética e escrita, ciências físicas e sociais, e mais artes industriais, desenho, música, dança e educação física, saúde e alimento à criança, visto não ser possível educá-la no grau de desnutrição e abandono em que vivia" (ibidem, p. 15).

Em face da complexidade do cenário educacional brasileiro, o texto aponta que o Programa não tem a pretensão de transplantar experiências, mas de tomá-las como inspiradoras de novas construções. Entende-se que a função da escola na contemporaneidade é de educação e proteção e diz que isso tem provocado debates acerca não só de sua especificidade, mas também acerca dos novos atores sociais que buscam apoiá-la no exercício dessas novas funções e dos movimentos e organizações que igualmente buscam a companhia dessa instituição escolar para constituí-la e, talvez, ressignificá-la. Tendo em vista o

> duplo desafio – educação/proteção – no contexto de uma 'Educação Integral em Tempo Integral', "ampliam-se as possibilidades de atendimento, cabendo à escola assumir uma abrangência que, para uns, desfigura e, para outros, a consolida como um espaço realmente democrático." (ibidem, p. 17)

Disso decorre que "a escola pública passa a incorporar um conjunto de responsabilidades que não eram vistas como tipicamente escolares, mas que, se não estiverem garantidas, podem inviabilizar o trabalho pedagógico" (ibidem, p. 17).

Para os formuladores, como algumas experiências de governos municipais, estaduais e do governo federal buscam ampliar os territórios escolares, "[...] percebe-se a potencialidade de extensão de atividades para além da instituição e fora do espaço escolar e, nesse caso, com a preocupação de favorecer as aprendizagens escolares da leitura, da escrita e produção de outros saberes" (p. 20). Nesse sentido, o texto lembra que "Além de prever a ampliação do Ensino Fundamental para tempo integral, a Lei nº 9.394/96 admite e valoriza as experiências extraescolares (art. 3º, inciso X), as quais podem ser desenvolvidas com instituições parceiras da escola" (ibidem, p. 22).

Falar em Educação Integral "implica considerar a questão das variáveis tempo, com referência à ampliação da jornada escolar, e espaço, com referência aos territórios em que cada escola está situada." (ibidem, p. 18)

Para os formuladores do texto, o Programa Mais Educação se propõe a colaborar para "novas configurações educativas que nos ajudem a superar os desafios históricos da educação pública" (ibidem, p. 7). Os autores reconhecem que "Na ampliação da abrangência, a relação tempo, espaço e Educação Integral talvez seja uma das mais polêmicas quando se discute essa concepção de educação" (ibidem, p. 19).

O documento diz que:

> Falar sobre Educação Integral implica, então, considerar a questão das variáveis tempo, com referência

> à ampliação da jornada escolar, e espaço, com referência aos territórios em que cada escola está situada. Tratam-se de tempos e espaços escolares reconhecidos, graças à vivência de novas oportunidades de aprendizagem, para a reapropriação pedagógica de espaços de sociabilidade e de diálogo com a comunidade local, regional e global. (MEC, 2009a, p. 19).

O caderno *Educação Integral: Texto Referência para o Debate Nacional* (MEC, 2009a) diz que o *Programa Mais Educação* é uma proposta em construção de "Educação Integral, que não [replique] o mesmo da prática escolar, mas [amplie] tempos, espaços e conteúdos, buscando constituir uma educação cidadã, com contribuições de outras áreas sociais e organizações da sociedade civil" (ibidem, p. 25). Também diz que:

> pode-se afirmar que a Educação Integral é fruto de debates entre o poder público, a comunidade escolar e a sociedade civil, de forma a assegurar o compromisso coletivo com a construção de um projeto de educação que estimule o respeito aos direitos humanos e o exercício da democracia. Esses debates representam a valorização da pluralidade de saberes e a criação de momentos privilegiados em que se possa compreender a importância das distintas formas de conhecimento e suas expressões no mundo contemporâneo (MEC, 2009a, p. 27).

E acrescenta:

> Instituir o debate para construir uma proposta de Educação Integral, representa o convite para a criação de estratégias que assegurem às crianças, aos adolescentes e aos jovens o acesso aos veículos de comunicação, ao domínio de diferentes linguagens, à prática da leitura, à crítica e, principalmente, à produção de comunicação como instrumento de participação democrática. Trata-se de instituir uma mobilização consequente para a formação que reconheça a diversidade como patrimônio imaterial fundamental da sociedade, que incentive a educação ambiental e o respeito aos direitos humanos (MEC, 2009a, p. 27).

Nessa proposta "em construção", o texto sinaliza à necessidade de incorporar outros saberes, repensar o currículo da escola, os

tempos e espaços da educação integral, a aprendizagem e a relação com a comunidade.

Quanto à aprendizagem, o texto deixa claro que a política de educação integral está "vinculada ao alcance de metas para o desempenho escolar, [...], é debatida em interface com a avaliação de desempenho nas habilidades expressas no domínio da Língua Portuguesa (com foco na leitura) e no domínio da Matemática (com foco na resolução de problemas), por meio da Prova Brasil" (ibidem, p. 30). E, nesse sentido, aborda a formação dos professores ao dizer que:

> Faz-se necessário o debate sobre os conteúdos escolares nos diferentes domínios do conhecimento e em sua imbricação com as diferentes bases epistemológicas que orientam as pesquisas e a produção do conhecimento. Do mesmo modo, torna-se necessário o debate sobre as consequências das pesquisas e da produção do conhecimento sobre a organização didática e pedagógica, justificadas nas epistemologias da aprendizagem. Por um lado, trata-se de reafirmar a condição da universidade como lócus da formação dos educadores e, por outro lado, de reafirmar a condição da escola como lócus do trabalho empírico dessa formação (MEC, 2009a, p. 30).

Outro caderno da trilogia intitula-se *Programa Mais Educação: Gestão Intersetorial no Território* (MEC, 2009b). A matéria inicial arrola os documentos que constituem o marco legal do *Programa Mais Educação* e diz que foram essas referências que desencadearam "inúmeras ações, projetos e programas para o enfrentamento do quadro de desigualdade que compromete o pleno desenvolvimento do público infanto-juvenil" (ibidem, p. 12).

Esse caderno informa que, dos 5.563 municípios brasileiros, 98% aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e que todos esses participam do *Programa Mais Educação* (ibidem, p. 13) e que a implementação do Programa, em 2008, iniciou em 54 municípios a partir do cumprimento do conjunto dos seguintes critérios:

- Ter assinado o Compromisso Todos pela Educação;
- Todas as capitais dos estados brasileiros;
- Cidades das regiões metropolitanas com mais de 200 mil habitantes;
- Ter escolas municipais ou estaduais com IDEB abaixo de 2.9.

A seguir apresenta um texto que traz mais elementos de concepção de uma proposta de educação integral contemporânea, no qual lembra que a Constituição Federal de 1988 e o ECA de 1990, "expressam uma nova perspectiva em relação à infância e à juventude: a Doutrina da Proteção Integral" (ibidem, p. 19). Lembra que essa doutrina "coloca as crianças e adolescentes no centro das políticas públicas, pois afirma sua condição de sujeito de direitos, a indivisibilidade desses direitos e a prioridade absoluta no atendimento de suas necessidades" (ibidem, p. 19). Este texto aponta que há experiências no país de política pública de educação integral que têm apontado caminhos possíveis, "cujo conceito se baseia em dois pressupostos: 1) aprender é se conhecer e intervir em seu meio; 2) a educação deve se realizar pela gestão de parcerias entre escolas, famílias, poder público, organizações sociais, para o alcance das potencialidades educativas da comunidade" (ibidem, p. 19).

O texto seguinte apresenta a concepção de um novo modelo de gestão da política, que tem na sua gênese a "intersetorialidade", pois é previsto atuar em parceria. No nível federal, a parceria envolve a articulação entre secretarias do MEC e com cinco ministérios: da Cultura; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Esporte; da Ciência e da Tecnologia e do Meio Ambiente, bem como com a Secretaria Nacional da Juventude e Assessoria Especial da Presidência da República (por meio das Escolas-Irmãs). E em nível estadual e municipal, com as secretarias de estado de educação, secretarias municipais de educação e diretamente com as escolas públicas.

Segundo o texto "começa a se delinear um novo modelo de gestão que passa a conviver com o anterior sem, no entanto, superá-lo inteiramente: trata-se da *gestão da incerteza*" (ibidem, p. 24).

A fim de esclarecer o que se entende por "gestão de incerteza", é apresentado um excerto de Gomà e Brugué, transcrito abaixo:

> Em um período de incertezas, a gestão pública se desenvolve em campos mais complexos, os problemas deixam de ser procedimentais e se transferem para o âmbito dos objetivos e das estratégias. Não se trata de fazer bem o que já se sabe que tem que ser feito, mas estabelecer prioridades e decidir os melhores caminhos para alcançá-las (MEC, 2009b, p. 25).

Quanto à intersetorialidade, segundo os formuladores, "se materializa no cotidiano da gestão à medida que consegue criar consenso em torno de uma meta com a qual todos possam, em alguma medida, comprometer-se" (ibdem, p. 25).

Dessa forma, "a gestão da incerteza é a primeira característica numa estratégia de ação intersetorial, que foi chamada por Sposati [...] de princípio da convergência" (ibidem, p. 25).

Nesta concepção de gestão de política pública, "um programa intersetorial, em tempos de incerteza, consiste na construção de recursos de poder e legitimidade, uma vez que será exigido algum grau de inovação do ponto de vista da gestão de cada agente institucional envolvido" (ibidem, p. 25).

Por isso, a intersetorialidade

> implica que cada município poderá participar da definição de seus critérios de implementação, de acordo com a relevância que eles têm em cada realidade municipal, isto é, quais as articulações setoriais mais relevantes e adequadas a cada contexto local. E, sobretudo, respeitando as conquistas sociais em instâncias de participação e deliberação, como os conselhos de políticas públicas e as respectivas conferências (MEC, 2009b, p. 32).

O texto reconhece que a "intersetorialidade supõe trocas sustentadas na horizontalidade das relações políticas, gerenciais e técnicas" (ibidem, p. 25). Portanto, a caracteriza pelo "reconhecimento da capacidade que cada política setorial tem a aportar ao propósito co-

mum: garantir educação integral às crianças, adolescentes e jovens" (ibidem, p. 25), não se tratando de equivalências.

Reconhece, também, que a construção de consensos em torno de um programa é essencial, "no entanto, não é possível alcançar grandes objetivos de uma só vez", daí "decorre outro princípio [...] o princípio da gradualidade" (ibidem, p. 26).

Outro elemento importante desse caderno, que merece ser destacado, são as instâncias de gestão da política e as suas atribuições. É explicado que além do Fórum Mais Educação, situado no nível federal, e composto pelos diferentes ministérios "O Programa conta, com Comitês Metropolitanos, que agregam representantes das escolas, das secretarias de educação, da comunidade, como espaço de articulação das ações e experiências da região e constroem Planos de Ação Coletivos" (ibidem, p. 27). As instâncias de gestão e acompanhamento da política são, pois, as descritas a seguir.

O FÓRUM INTERMINISTERIAL MAIS EDUCAÇÃO

Em **nível federal**, foi instituído pela Portaria Interministerial n° 17/07. Seu objetivo principal é promover a articulação institucional e cooperação técnica entre ministérios e secretarias federais, governos estaduais e municipais. Tem um caráter normativo e deliberativo.

O COMITÊ METROPOLITANO MAIS EDUCAÇÃO

Instituído para reunir diferentes atores institucionais. Seu objetivo principal é articular as ações de programas do Governo Federal, bem como de outros programas de atendimento a crianças, adolescentes e jovens em curso em seus territórios e populações, com vistas a ampliar os objetos de conhecimento, os sujeitos ensinantes e aprendentes, o tempo e os espaços educativos. Seu papel será consultivo, propositivo e indutor.

O COMITÊ LOCAL MAIS EDUCAÇÃO

Tem o objetivo de integrar diferentes atores do território para formular e acompanhar o Plano de Ação Local de Educação Integral. Partindo das escolas

> os territórios perpassam os serviços, programas, projetos e equipamentos das políticas de educação, cultura, assistência social, esporte, meio ambiente e ciência e tecnologia.

O referido caderno apresenta os vinte e cinco programas, dos seis ministérios, e suas potencialidades que se articulam como Mais Educação. O que os une é o potencial educativo de cada um, correlacionado pelos *macrocampos*, ou seja, cada unidade educativa do Programa, definidos pelo MEC. Os programas são:

a) **Ministério da Educação:** *Com-vidas – Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida; Educação em Direitos Humanos; Educação Inclusiva: Direito à Diversidade; Educar na Diversidade; Escola Aberta; Escola que Protege; Juventude e Meio Ambiente; Salas de Recursos Multifuncionais; Pro Info.*

b) **Ministério da Cultura:** *Casas do Patrimônio; Cineclube na Escola; Cultura Viva.*

c) **Ministério do Esporte:** *Esporte e Lazer na Cidade; Segundo Tempo.*

d) **Ministério da Ciência e Tecnologia:** *Casa Brasil Inclusão Digital; Centros Vocacionais Tecnológicos; Centros e Museus da Ciência.*

e) **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:** *Centro de Referência Especializado de Assistência Social* – CREAS; *Programa Atenção Integral à Família* – PAIF; *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* – PETI; Pró-Jovem Adolescente.

f) **Ministério do Meio Ambiente:** *Municípios Educadores Sustentáveis; Sala Verde; Viveiros Educadores.*

O último caderno da trilogia leva o nome de *Rede de Saberes: Pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação Integral* (MEC, 2009c). Ele é direcionado para professores e diretores de escola.

Na introdução, é dito que o Programa pretende alcançar uma

> educação integral em que as diferenças e saberes possam desenvolver condições de mútuas influências e negociações sucessivas. Uma educação integral estruturada a partir de um conceito de integralidade, que supere termos como 'contraturno' e 'atividades complementares', bem como saberes escolares e saberes comunitários (ibidem, p. 14).

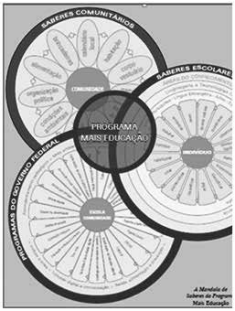
O documento admite que no Brasil há muitas concepções de educação integral, mas esclarece que "esta proposta nasce em meio ao debate e apresenta uma visão capaz de levar à escola contemporânea uma ampliação das necessidades formativas do sujeito, contemplando as dimensões afetiva, ética, estética, social, cultural, política e cognitiva" (p. 14). E acrescenta:

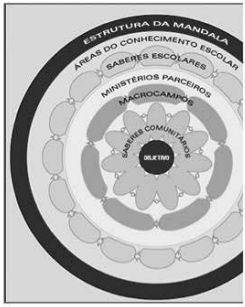
> não se limita ao aumento do tempo e espaço nos projetos de educação, mas parte da ideia de que os estudantes são seres portadores de uma complexa experiência social e merecem atenção diferenciada porque são fruto de processos igualmente diferenciados. Compreende a educação como um desafio para escolas e comunidades e pretende dialogar com a complexidade de agentes sociais, territórios e saberes que envolvem as experiências comunitárias, buscando construir-se para além do espaço escolar (MEC, 2009b, p. 14-15).

Quanto à metodologia, o documento diz que o *Programa Mais Educação* "propõe uma metodologia de trabalho capaz de fazer dos programas de governo que integram esta ação um instrumento sensível de produção de conhecimento e cultura, pois considera a diversidade dos saberes que compõem a realidade social brasileira" (ibidem, p. 13). Diz, também, que "não pretende apresentar um modelo; ao contrário, quer compor diversos modelos porque nasce da riqueza de saberes existentes no Brasil" (ibidem, p. 13). Portanto, a proposta "pretende-se aberta, mutável, capaz de assumir vários contornos e refletir as vocações e experiências comunitárias, frente às principais questões de estudantes brasileiros" (ibidem, p. 13-14).

Este caderno reforça a orientação, presente nos demais volumes, de ser um "projeto [que] se realiza através de parcerias entre escolas, membros das comunidades, famílias, poderes públicos, organizações sociais etc. em torno de uma ação comunitária e escolar comum." (ibidem, p. 33) Pretende, pela ampliação de tempo e espaço, que possam ser repensados "os processos de aprendizagem, seus nexos e possibilidades de forma a ampliar também os conteúdos e metodologias na relação ensino-aprendizagem." (ibidem, p. 33)

A maior parte do caderno apresenta a mandala[15] do *Programa Mais Educação*. Diz: "Ela foi escolhida [...] por representar inúmeras possibilidades de trocas, diálogos e mediações entre escola e comunidade" (ibidem, p. 23). As seções sugerem caminhos para a elaboração de propostas pedagógicas de Educação Integral por meio do diálogo entre saberes escolares e comunitários. Esses caminhos são representados na forma de Mandalas de Saberes para incorporar as diversas realidades territoriais brasileiras.





Há, ainda, outro caderno, denominado "*Programa Mais Educação: Passo a Passo* (MEC, 2011). Nele, novamente é apresentado de forma bem sucinta o que é o Programa, a base legal, etc. O que se faz importante destacar é que ele é direcionado para os operadores do Programa, pois, como o nome diz, passo a passo, esmiúça o funcionamento do Programa.

Inicialmente, o caderno apresenta os dez macrocampos, nos quais as atividades se inserem, que são**:** Acompanhamento Pedagógico; Meio Ambiente; Esporte e Lazer; Direitos Humanos em Educação; Cultura e Artes; Inclusão Digital; Prevenção e Promoção da

Saúde; Educomunicação, Educação Científica, Educação Econômica e Cidadania (ibidem, p. 7).

A seguir apresenta recomendações de critérios para definição dos beneficiários do Programa, tais como:

- estudantes em defasagem série/idade;
- estudantes das séries finais da 1ª fase do ensino fundamental (4º / 5º anos), nas quais há uma maior evasão na transição para a 2ª fase;
- estudantes das séries finais da 2ª fase do ensino fundamental (8º e/ou 9º anos), nas quais há um alto índice de abandono;
- estudantes de séries onde são detectados índices de evasão e/ou repetência.

No entanto, o documento deixa claro que "Cada escola, contextualizada com seu projeto político pedagógico específico e em diálogo com sua comunidade, será a referência para se definir quantos e quais estudantes participarão das atividades, sendo desejável que o conjunto da escola participe nas escolhas" (ibidem, p. 11).

Outros conteúdos desse caderno são pontuados na sequência.

O caderno especifica quais são os profissionais e agentes corresponsáveis pelo desenvolvimento das atividades de Educação Integral do *Programa Mais Educação*. Explicita, portanto, mais um aspecto da concepção do Programa, ou seja, para ele a "Educação Integral abre espaço para o trabalho dos profissionais da educação, dos educadores populares, estudantes e agentes culturais (monitores), observando-se a Lei nº 9.608/1998, que dispõe sobre o serviço voluntário" (ibidem, p. 12).

Para os formuladores do Programa "Trata-se de uma dinâmica instituidora de relações de solidariedade e confiança para construir redes de aprendizagem, capazes de influenciar favoravelmente o desenvolvimento dos estudantes" (ibidem, p. 12). Eles reafirmam "a importância e o lugar dos professores e gestores das escolas públicas, o papel da escola, sobretudo porque se quer superar a frágil relação que hoje se estabelece

entre a escola e a comunidade, expressa inclusive na conceituação de turno x contraturno, currículo x ação complementar" (ibidem, p. 12). No entanto, entendem que "as atividades poderão ser acompanhadas por estudantes universitários, com formação específica nos macrocampos e com habilidades reconhecidas pela comunidade" (ibidem, p. 12).

Outro conteúdo do *Passo a Passo* diz respeito à visão do papel do diretor da escola. Diz que o diretor da escola e o Conselho Escolar "tem o papel de incentivar a participação, o compartilhamento de decisões e de informações com professores, funcionários, estudantes e suas famílias." (ibidem, p. 14), Portanto, seu trabalho é promover a "participação de todos os segmentos da escola nos processos de tomada de decisão, de previsão de estratégias para mediar conflitos e solucionar problemas" (ibidem, p. 14), bem como "promover o debate da Educação Integral nas reuniões pedagógicas, de planejamento, de estudo, nos conselhos de classe, nos espaços do Conselho Escolar" (ibidem, p. 14). Chama atenção para este papel porque na concepção do Programa, "a Educação Integral representa o debate sobre o próprio projeto educacional da escola, da organização de seus tempos, da relação com os saberes e práticas contemporâneos e com os espaços potencialmente educacionais da comunidade e da cidade" (ibidem, p. 14), pois o que se espera como resultado "é o envolvimento de toda a comunidade, em especial dos estudantes, em um ambiente favorável à aprendizagem" (ibidem, p. 14).

O caderno tematiza, ainda, o diálogo necessário entre as atividades de Educação Integral com as que a escola já faz. O documento explicita que "o projeto político pedagógico deve ser construído considerando as experiências que são vividas na escola, sem ficar restrito ao ambiente de sala de aula e aos conteúdos que representam os conhecimentos científicos" (ibidem, p. 18). Desta forma, o Programa prevê que "é preciso oferecer às crianças, adolescentes e jovens diferentes linguagens, e valorizar suas vivências, modificando o próprio ambiente escolar e a produção do conhecimento." (ibidem, p. 18) As atividades do Programa "devem estar relacionadas às atividades que

já são desenvolvidas na escola, que é uma só. [...] É preciso pensar um *continuum* no tempo escolar que está ampliado" (ibidem, p. 19).

É importante destacar que em vários cadernos observam-se referências ao movimento das Cidades Educadoras, que possui como princípio o fato da educação ultrapassar os "muros" escolares, princípio este presente na Carta das Cidades Educadoras de 2004.

Outro conjunto de documentos oficiais do Programa são os manuais operacionais. Desde 2008, o FNDE vem lançando, anualmente, um manual de orientações que está sendo aperfeiçoado a cada ano e versa sobre as linhas gerais do *Programa Mais Educação*; as ofertas formativas; os critérios de adesão e a contrapartida da entidade executora; a escolha das atividades; os estudantes inscritos no Programa; a formação das turmas; os monitores; os kits de materiais; o financiamento do programa; a alimentação escolar e a formação de comitês. O conteúdo mais detalhado desses manuais está sendo apresentado nesse trabalho nas análises realizadas ao longo dos capítulos.

Em termos de produção de textos para contribuir na implementação do Programa, o MEC elaborou uma profusão de subsídios, Cadernos "Série Mais Educação", para orientar o trabalho de quase todos os macrocampos, bem como textos para aprimorar a execução do Programa. Um desses cadernos chama-se "Caminhos para elaborar uma proposta de Educação Integral em Jornada Ampliada" e foi elaborado por um grupo de trabalho interinstitucional, nele são abordados os seguintes temas: uma cartografia da Educação Integral; os pressupostos da Educação Integral, as bases legais da Educação Integral; construindo a Educação Integral a partir da escola; outras leituras para quem quer fazer Educação Integral em Jornada Ampliada. Embora exista uma profusão de cadernos, a maioria aborda os conteúdos dos macrocampos e, por isso, os cadernos da trilogia ainda continuam sendo os cadernos referência do Programa.

Após a apresentação dos documentos oficiais dessa política pública, se faz necessário situar o Programa em termos de abrangência. Nesse sentido, a seção que segue procurará dar uma visão panorâ-

mica de como o Programa vem se constituindo e se enraizando na sociedade brasileira.

3.2 A abrangência e evolução do *Programa Mais Educação*

Os documentos da trilogia indicavam que o *Programa Mais Educação* era uma política de ampliação de jornada escolar "em construção" e um grande desafio para gestores educacionais, professores e comunidades que, ao mesmo tempo, ampliava o direito à educação básica e colaborava para reinventar a escola. Essa situação é perfeitamente compatível com os conceitos de dinâmica que os teóricos atribuem à política pública, ou seja, as políticas mudam com a sua implementação (BALL; PARADA; MULLER e SUREL; ARRETCHE), já comentado no início deste capítulo.

Desde sua instituição, em 2007, o Programa vem se fortalecendo, apresentando uma ampliação considerável em termos de escolas e de estudantes, mas também em termos de critérios de abrangência e inovações. Como foi referido acima, as mudanças conceituais já foram abordadas. Nessa seção, serão apresentados ações e recortes que se agregaram ao Programa.

Segundo o portal[16] do MEC, em 2008, ano em que o Programa iniciou, contou-se com a participação de 1.380 escolas, em 55 municípios nos 26 estados e no Distrito Federal, atendendo em torno de 400 mil estudantes.

No primeiro momento, a implementação do Programa concentrou-se nas "Escolas localizadas nas capitais e cidades das regiões metropolitanas com mais de 200.000 habitantes, com Ideb baixo e com mais de 99 matrículas registradas no Censo Escolar 2007 do Inep" (FNDE, 2008, p. 3).

Em 2009, o Programa teve sua área de abrangência ampliada. Além das escolas que iniciaram em 2008, o Programa passou a admi-

[16] http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistemas=1

tir as escolas situadas em municípios com mais de 100 mil habitantes, no entorno das capitais, com Ideb baixo em relação à média do município, e com mais de 99 matrículas no Censo Escolar de 2008; escolas localizadas em municípios com mais de 50 mil habitantes em estados de pouca densidade populacional que atuariam como pólos locais; e escolas localizadas em municípios atendidos pelo *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania* – Pronasci, do Ministério da Justiça (FNDE, 2009). Com essa ampliação, em 2009, o Programa atingiu cinco mil escolas, em 126 municípios, de todos os estados e no Distrito Federal, atendendo em torno de 1,5 milhão de estudantes, segundo o portal do MEC.

De acordo com o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 (MEC, 2010a, p. 29), os números são um pouco diferentes: "Em 2009 houve ampliação para 5 mil escolas de todos os estados e no Distrito Federal, com o atendimento aproximado de 1,2 milhão de estudantes inscritos pelas redes de ensino".

Em 2010, novamente, houve significativa ampliação, o Programa foi implementado em 389 municípios, atendendo cerca de dez mil escolas e beneficiando 2,3 milhões de estudantes a partir dos seguintes critérios:

> escolas contempladas com PDDE/Integral no ano de 2008 e 2009; escolas com baixo IDEB e/ou localizadas em zonas de vulnerabilidade social; escolas que estejam localizadas nas capitais e nas cidades das nove regiões metropolitanas conforme os dados do IBGE: Porto Alegre/RS, Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Salvador/BA, Recife/PE, Fortaleza/CE, Belém/PA e Curitiba/PR; escolas das cidades com mais de 163 mil habitantes pertencentes ao Grupo de Trabalho das Grandes Cidades/SEB/MEC; e escolas das cidades com mais de 90 mil habitantes (FNDE, 2010, p. 9).

Em 2011, o *Programa Mais Educação* estabeleceu os seguintes critérios para seleção das escolas:

> escolas contempladas com PDDE/Integral nos anos de 2008, 2009 e 2010; escolas de cidades com população igual ou superior a 18.844 habitantes que já fa-

> zem parte do PDE/Escola, escolas estaduais e/ou municipais que foram contempladas com o PDE/Escola 2007e em 2009 ficaram com IDEB abaixo ou igual a 4,2 nas séries iniciais e/ou 3,8 nas séries finais;

Com os novos critérios, em 2011 a ampliação foi de quase 50%, atendeu 13.032 escolas e 7.103.188 estudantes, tendo sido investidos um total de R$528.873.016,00 (FNDE, 2012b, p. 52).

Em 2012, houve novas ampliações e dentre elas para as escolas do campo. O **Manual Operacional de Educação Integral (FNDE, 2012a, p. 7), apresentou** os critérios para seleção das escolas em 2012, nos quais a grande novidade foram as escolas do campo. Os critérios desse ano foram os seguintes:

> escolas contempladas com PDDE/Integral no ano de 2008, 2009, 2010 e 2011;
>
> escolas estaduais, municipais e/ou distritais que foram contempladas com o PDE/Escola e que possuam o IDEB abaixo ou igual a 4,2 nas séries iniciais e/ou 3,8 nas séries finais;
>
> escolas localizadas nos territórios prioritários do Plano Brasil Sem Miséria;
>
> escolas com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família;
>
> escolas que participam do Programa Escola Aberta; e
>
> escolas do campo.

Com essa ampliação nos critérios de adesão, o Programa teve de 2011 para 2012, uma ampliação de 116% em termos de número de escolas. O *Relatório de Gestão: FNDE 2012* (FNDE, 2013, p. 72) informa que, em 2012, participaram do Programa 28.084 escolas e foram investidos R$895.009.324,77.

Em termos de macrocampos propostos para as escolas urbanas, houveram ajustes na denominação de alguns e incorporação/substituição de temáticas, mas na essência não houve mudanças. A denominação atual dos macrocampos ficou assim definida no *Manual Operacional de Educação Integral* (FNDE, 2012a): "Acompanhamento

Pedagógico", "Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável"; "Esporte e Lazer"; "Educação em Direitos Humanos"; "Cultura, Artes e Educação Patrimonial"; "Cultura Digital"; "Prevenção e Promoção da Saúde"; "Comunicação e uso de Mídias"; "Investigação no Campo das Ciências da Natureza" e "Educação Econômica/Economia Criativa".

Os ajustes na denominação foram os seguintes: o macrocampo "Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável" inicialmente era denominado de "Meio Ambiente"; o macrocampo "Cultura Digital" era denominado "Inclusão Digital"; o macrocampo "Investigação no Campo das Ciências da Natureza" era denominado "Educação Científica"; o macrocampo "Comunicação e uso de Mídias" era denominado "Educomunicação"; o macrocampo "Educação Econômica/Economia Criativa" era denominado "Educação Econômica e Cidadania". O macrocampo "Cultura, Artes e Educação Patrimonial" inicialmente era só "Cultura e Artes" (FNDE, 2012a).

O *Programa Mais Educação* nas escolas do campo e quilombolas apresentou algumas diferenças em termos de macrocampos para atender as suas especificidades. Os macrocampos previstos são: Acompanhamento Pedagógico; Agroecologia; Iniciação Científica; Educação em Direitos Humanos; Cultura e Arte Popular; Esporte e Lazer; Memória e História das Comunidades Tradicionais (FNDE, 2012a).

É importante destacar a edição da Portaria do MEC Nº 86, de 1º de fevereiro de 2013, publicada no Diário Oficial da União, em 4 de fevereiro de 2013, que institui o *Programa Nacional de Educação do Campo* (Pronacampo) e define suas diretrizes gerais.

O art. 1º da referida Portaria diz que o Pronacampo "consiste em um conjunto articulado de ações de apoio aos sistemas de ensino para a implementação da política de educação do campo, conforme disposto no Decreto Nº 7.352, de 4 de novembro de 2010", e no seu parágrafo único diz que "A política de educação do campo destina-se à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo", além de sinalizar sua execução por meio da colaboração intergovernamental e em observância às

diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação. No art. 5º, que trata do "eixo Gestão e Práticas Pedagógicas", no seu inciso II, trata do fomento à oferta da educação integral nas escolas do campo e quilombolas, promovendo a ampliação curricular. O objetivo, portanto foi incentivar a educação integral nas escolas do campo e de comunidades quilombolas, por meio da estratégia de ampliação da jornada escolar.

Em 2013, além de contemplar as escolas do campo e de comunidades remanescentes de quilombos, o PME estendeu-se às escolas indígenas, passando a contar com um módulo para jovens de 15 a 17 anos que ainda estão no ensino fundamental e foi associado ao *Programa Escolas Interculturais de Fronteira* (Peif).

O *Manual Operacional de Educação Integral* (FNDE, 2013b) apresenta os critérios para adesão de todas essas escolas, em 2013. Para as escolas urbanas são os seguintes critérios:

> Escolas contempladas com PDDE/Integral nos anos de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012;
>
> Escolas estaduais, municipais e/ou distritais que foram contempladas com o PDE/Escola e que possuam o IDEB abaixo ou igual a 3,5 nos anos iniciais e/ou finais, IDEB anos iniciais < 4.6 e IDEB anos finais < 3.9;
>
> Escolas localizadas em todos os municípios do País;
>
> Escolas com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família (FNDE, 2013b, p. 21).

O documento informa que com esses critérios serão inseridas ao Programa 23.833 novas escolas (ibidem, p. 21).

Para as escolas do campo, o *Programa Mais Educação* estabeleceu os seguintes critérios:

> Municípios com 15% ou mais da população "não alfabetizados";
>
> Municípios que apresentam 25% ou mais de pobreza rural;

> Municípios com 30% da população "rural";
>
> Municípios com assentamento de 100 famílias ou mais;
>
> Municípios com escolas quilombolas e indígenas (FNDE, 2013b, p. 21).

O *Manual Operacional de Educação Integral* (FNDE, 2013b) apresenta uma ação para *jovens de 15 a 17 Anos no Ensino* Fundamental que "visa oferecer a esses jovens atividades diferenciadas e específicas, por meio da construção de 'Projetos de Vida'" (ibidem, p. 41). Essa ação faz parte da *Política Nacional de Adequação Idade/ Ano Escolar para Jovens de 15 a 17 Anos no Ensino Fundamental.* Os *Projetos de Vida* devem se constituir por meio de trabalhos integrados entre as diferentes áreas de conhecimento e "têm como objetivo principal orientar a criação de espaços para: AUTORIA, CRIAÇÃO, PROTAGONISMO e AUTONOMIA dos estudantes" (ibidem, p. 41). O interesse dos formuladores é que os jovens sejam orientados a construir projetos de pesquisa que lhes permitam prosseguir os seus estudos e, ao mesmo tempo, aproximarem-se do mundo do trabalho. O documento informa, ainda, que "o MEC disponibilizará, em formato eletrônico na sua página da internet, material de orientação que servirá de apoio ao trabalho do Monitor Tutor para a realização das atividades" (ibidem, p. 41).

Outra novidade do *Programa Mais Educação*, em 2013, foi a sua associação com o *Programa Escolas Interculturais de Fronteira*, instituído no Brasil pela Portaria MEC Nº 798, de 19 de junho de 2012, por meio da Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC. O governo federal criou o plano *Estratégia Nacional de Fronteiras* (Enafron), com o objetivo de "incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações e aperfeiçoar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira" (FNDE, 2013, p. 42). Uma das "estratégias é o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF), que é desenvolvido no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em cidades brasileiras da faixa de fronteira de um lado e em suas respectivas cidades-gêmeas de países que fazem fronteira com o Brasil, de outro" (ibidem, p. 42). O objetivo do Peif "é promover a integração regional por meio da educação intercultural

que garanta formação integral às crianças e aos jovens nas regiões de fronteira do Brasil com outros países" (ibidem, p. 42). Segundo o Manual Operacional de 2013, a meta é "implementar ações em 588 municípios na faixa de fronteira, de 11 estados brasileiros que fazem fronteira com 10 países da América do Sul, [...] de modo a desenvolver as ações necessárias para o desenvolvimento regional e intercultural proposto" (ibidem, p. 42). Para a execução do Peif é preciso:

> Envolvimento de toda a escola;
>
> Definição de metodologias dos projetos de aprendizagem;
>
> Construção do projeto político-pedagógico da escola intercultural (planejamento conjunto das ações) e regimento escolar;
>
> Consideração das especificidades curriculares e socioculturais das comunidades do campo, indígena e quilombola;
>
> Dinamização do relacionamento com escola do país vizinho, definindo um plano de ação conjunto para a realização do intercâmbio docente, além de outras ações que promovam a interculturalidade, estendendo-se a todos os anos de escolarização da escola;
>
> Utilização das tecnologias da informação e comunicação disponíveis e necessárias (FNDE, 2013b, p. 42).

Em síntese, os dados de ampliação do Programa, segundo o material produzido e apresentado pela Diretoria de Currículos e Educação Integral da Secretaria de Educação Básica do MEC (DICEI/SEB/MEC) em um Seminário Nacional, realizado em Brasília, no final de novembro de 2013, são os seguintes: das 154.616 escolas públicas de educação básica brasileiras, 49.410 escolas participam do Programa, perfazendo um percentual nacional de 32% das escolas públicas, estaduais e municipais. Os dados especificados entre escolas urbanas e rurais no Brasil são os seguintes: das 81.066 escolas urbanas, 29.781 estão no Programa (36,7%); e das 73.550 escolas rurais, 19.629 estão no Programa (26,7%). A DICEI/SEB/MEC organizou um *ranking* dos estados e Distrito Federal contendo escolas participantes do Programa. Nesse mapeamento, 16 estados e o Distrito Federal têm um percentual de escolas no Programa

acima da média nacional. Desse levantamento também constou a série histórica, de forma que, dentre as escolas públicas brasileiras, em 2008, era 0,8% que participavam do Programa; 3% em 2009; 6,3% em 2010; 9,6% em 2011; 20,8% em 2012 e 32% em 2013.

No Estado do Rio Grande do Sul, as escolas públicas têm um percentual acima do nacional, pois das 7.615 escolas públicas gaúchas, 2.613 escolas participam do Programa, o que perfaz 34,3%. Da mesma forma, diferenciando escolas urbanas e rurais, os dados são os seguintes: das 5.045 escolas urbanas, 1.830 estão no Programa (36,3%); e das 2.570 escolas da zona rural, 783 participam do Programa (30,5%). Os percentuais de escolas públicas participantes do Programa, em série histórica, são os seguintes: 0,9% em 2008; 3,5% em 2009; 8% em 2010; 15,5% em 2011; 25,2% em 2012 e 34,3% em 2013.

Como se vê, foi um crescimento acelerado de escolas no Programa, num curto espaço de tempo.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o Programa está se consolidando, é uma política que dificilmente terá descontinuidade numa troca de governo, o que é muito comum acontecer no Brasil.

Quanto ao financiamento do Programa, o MEC tem destinado às escolas beneficiárias do *Programa Mais Educação* recursos significativos, com o aumento do montante a cada ano, para o desenvolvimento do Programa, através do *Programa Dinheiro Direto na Escola*, além da existência de incentivos, previstos na lei do Fundeb, para a oferta em tempo integral. O investimento no Programa tem aumentado, significativamente, no decorrer desse período[17].

Em 2008, no portal do MEC havia a seguinte informação:

> O Ministério da Educação [...] repassa recursos para a implementação das oficinas por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Entretanto, a partir de 2009, caso as escolas já declarem no censo escolar que funcionam em tempo integral, elas receberão um acréscimo de recursos do Fundo da Educação Básica (Fun-

[17] As questões referentes ao financiamento do *Programa Mais Educação* serão tratadas em capítulo próprio, capítulo 6.

> deb) de 25% para o custeio das atividades (sic). Os recursos do PDDE são oferecidos apenas nesse primeiro ano, enquanto as escolas não declararam no censo que estão funcionando em tempo integral (Portal do MEC, 2008).

No entanto, cabe esclarecer que os recursos do Fundeb são aportados aos estados e municípios, portanto não são as escolas que recebem. Cabe esclarecer, também, que isso não se verificou, porque o *Programa Mais Educação* se mantém com os recursos do FNDE, via *Programa Dinheiro Direto na Escola* – PDDE/Educação Integral –, ao longo desses anos.

Outro aspecto a ser abordado nessa apresentação do Programa é a sua relação com o *Programa Nacional de Alimentação Escolar*.

Ao criar o *Programa Mais Educação* e destinar recursos para às escolas através do PDDE/Educação Integral, o MEC tratou, também, de regulamentar o envio de recursos do *Programa Nacional de Alimentação Escolar* - PNAE. O FNDE, então, lança a Resolução Nº38/2008, cujo art. 1º dispõe sobre

> critérios e as formas de transferência legal de recursos financeiros, em caráter suplementar, aos nos Estados, Municípios e Distrito federal, à conta do Programa Nacional de Alimentação escolar – PNAE, para aquisição, exclusiva, de gêneros alimentícios adequados às necessidades nutricionais, aos hábitos alimentares dos estudantes matriculados em escolas de ensino fundamental, nas modalidades regular e especial de educação integral, localizadas em regiões metropolitanas com altos índices de vulnerabilidade social (Resolução/CD/FNDE Nº38/2008, p. 2).

Nos "considerandos", a referida Resolução explicita "a necessidade de estimular a ampliação da jornada e espaço escolar para o mínimo de sete horas diárias, em conformidade com o *'Programa Mais Educação'*" (ibidem, p. 1). A Resolução do FNDE Nº 38/2009, no art. 30, inciso II, estabelece os valores *per capita* da alimentação escolar repassados às escolas, para três refeições diárias, que foram os seguintes:

> R$ 0,22 (vinte e dois centavos de real) para os estudantes matriculados na educação básica, de R$ 0,44

(quarenta e quatro centavos de real) para os estudantes matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos e de R$ 0,66 (sessenta e seis centavos de real) para os estudantes participantes do *Programa Mais Educação*;

Em 2009, houve alteração nesses valores *per capita,* que permanecem até o momento. Segundo o art. 1º, inciso II, da Resolução do FNDE Nº 67/09, os valores *per capita* da alimentação escolar repassados às escolas, a partir de janeiro de 2010, foram assim fixados:

a. R$ 0,30 (trinta centavos de real) para os estudantes matriculados na pré escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA);

b. R$ 0,60 (sessenta centavos de real) para os estudantes matriculados em creches;

c. R$ 0,60 (sessenta centavos de real) para os estudantes matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos;

d. R$ 0,90 (noventa centavos de real) para os estudantes participantes do *Programa Mais Educação*.

No que diz respeito ao *Programa Mais Educação*, existe um módulo próprio num sistema do MEC, o Simec[18], no qual a escola elabora seu diagnóstico e a partir dos dados inseridos o MEC disponibiliza os recursos financeiros[19], por intermédio do PDDE, para serviços e aquisição dos materiais, custeio e capital, e ajuda de custo aos oficineiros.

Ao longo da implementação do Programa, também houve aperfeiçoamento no Simec. Em 2013, foram inseridas novas abas. Uma delas é o "questionário de monitoramento físico-financeiro" no qual as escolas devem inserir seus dados. Isso é muito importante, pois um Programa com essa capilaridade em termos de território nacional precisa aperfeiçoar seus mecanismos de controle. Os dados solicitados nessa nova aba são os seguintes: recursos do PDDE/Educação

[18] Simec: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação

[19] Os critérios para o recebimento dos recursos financeiros, bem como os valores serão tratados no capítulo 6, que versa sobre o financiamento.

Integral; número de participantes; duração das atividades; dificuldades; espaços para a realização das atividades; se a escola optou por algumas das atividades arroladas no respectivo item; relação do projeto político-pedagógico da escola com o PME; perfil dos monitores; comitê local; comunidade escolar; parcerias com outras instituições; alimentação escolar; e recursos humanos. Outra aba acrescentada trata dos "espaços PME" e é destinada à inserção de fotos e arquivos que mostrem os diferentes espaços (dentro e fora da escola) onde ocorrem as atividades do *Programa Mais Educação*. Nas escolas que têm estudantes fora da idade própria do ensino fundamental, foi inserida uma aba "jovens de 15 a 17 anos" que apresenta o número de estudantes dessa faixa etária no censo escolar da escola e abaixo há um campo "Mais Educação para Jovens de 15 a 17 anos no Ensino Fundamental" para a escola preencher com o número de estudantes do programa. Nessa aba há o seguinte texto:

> Atividade Global: Projetos de Vida
>
> Descrição:
>
> Construir propostas de atividades com os jovens que propiciem trabalhos integrados entre diferentes áreas de conhecimento tendo como objetivo principal o de orientar a criação de espaço para: AUTORIA, CRIAÇÃO, PROTAGONISMO e AUTONOMIA do grupo de estudantes. Além disso, se espera que tais atividades permitam aos jovens lançar um olhar sobre suas trajetórias escolares, planejando e executando propostas de caráter investigativo bem como de organização de ações que lhe permitam prosseguir em seus estudos e realizar aproximações com o mundo do trabalho.

Nas escolas que aderiram ao *Programa Escola Aberta,* há, ainda, no Simec, uma aba "Relação Escola-Comunidade" para informar os dias de funcionamento (sábado e domingo) e se a escola abriu no fim de semana, nos anos anteriores.

Com a exposição acima, procurou-se dar uma visão dos aspectos fundamentais do Programa que servirão de fundamentos para as análises que serão feitas nos próximos três capítulos.

4. OLHARES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO *PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO:* O CONTEXTO DA PRÁTICA

O estado brasileiro tem no seu histórico uma enorme dívida social, particularmente educacional, para com a maioria da população, que só recentemente começa a ser quitada. Entretanto, chegamos ao século XXI com um sistema de ensino que ainda não consegue garantir os direitos a uma educação de qualidade, inscritos na Constituição Federal de 1988 e na LDB.

Ao mesmo tempo, há um consenso social que a educação básica assume uma importância incomensurável para a qualidade de vida e para a garantia dos direitos da população na contemporaneidade. Portanto, além da garantia do acesso à educação, no tempo atual, se faz indispensável a garantia da permanência na escola e da aprendizagem.

As sucessivas crises econômicas, particularmente as das últimas décadas do século XX, contribuíram para que a estrutura educacional – condições físicas, didático-pedagógicas, curriculares, de equipamentos – que já se mostrava insuficiente e inadequada, atingisse níveis elevados de defasagem em relação às necessidades da sociedade que emergiram das transformações sociais, econômicas, políticas e tecnológicas do último quarto do século XX e que exigem mudanças profundas no ensino e na escola.

Os sistemas educacionais não conseguiram acompanhar as demandas emergentes – de ampliação do acesso ao ensino médio e à educação infantil -, ou seja, atender as necessidades de acesso com qualidade, bem como dotar as escolas de condições que acompanhem as inovações surgidas e as necessidades do processo de aprendizagem contemporâneo.

Também no currículo, há grande defasagem e inadequação em termos de necessidades educativas do nosso tempo. A escola parece

uma instituição estática num universo social e cultural em intensa ebulição. Parece que a escola não percebeu que ela compartilha com outros espaços que detém conhecimentos e informações. As tecnologias da informação e comunicação estão forçando alterações no ensino e no papel dos professores, embora o professor continue sendo o principal ator do processo de ensino.

Nesse sentido, não se pode falar de qualidade da educação como se fosse um todo homogêneo. A qualidade abarca um conjunto complexo de fatores que vai desde as condições físicas das escolas, os equipamentos, o projeto curricular, além dos fatores externos à escola como as desigualdades sociais e, particularmente, educacionais.

Na busca de uma escola contemporânea de qualidade, não se pode ignorar as gritantes desigualdades sociais, pois elas têm impacto na proficiência dos estudantes que hoje estão na escola. "É importante assumir que a situação de vulnerabilidade e risco social embora não seja determinante, pode contribuir para o baixo rendimento escolar, para a defasagem idade/série e, em última instância para a reprovação e a evasão escolares" (MEC, 2009a, p. 11).

Tendo em conta essas desigualdades, as diretrizes curriculares nacionais do ensino fundamental de nove anos erigem a equidade como um dos princípios a presidir a ação pública na educação:

> Na perspectiva de contribuir para a erradicação das desigualdades e da pobreza, a busca da equidade requer que se ofereçam mais recursos e melhores condições às escolas menos providas e aos estudantes que deles mais necessitem. Ao lado das políticas universais, dirigidas a todos sem requisito de seleção, é preciso também sustentar políticas reparadoras que assegurem maior apoio aos diferentes grupos sociais em desvantagem (CNE/CEB, Parecer nº 11/10, p. 5-6).

Segundo documento do MEC (2009a, p. 33),

> Estudos recentes, [...] têm apontado que tanto as 'dificuldades de aprendizagem' quanto o 'bom desempenho escolar' não se relacionam exclusivamente às condições cognitivas dos estudantes, mas, principal-

> mente, à (in) adequação do sistema escolar, à distância/aproximação cultural entre escola e seu público, e ao (des) respeito que estudantes e educadores sofrem no ambiente escolar.

Conforme consta nas diretrizes curriculares do ensino fundamental, a qualidade da educação

> deve ser antes de tudo relevante, pertinente e equitativa. A relevância reporta-se à promoção de aprendizagens significativas do ponto de vista das exigências sociais e de desenvolvimento pessoal. A pertinência refere-se à possibilidade de atender às necessidades e às características dos estudantes de diversos contextos sociais e culturais e com diferentes capacidades e interesses. E a equidade, à necessidade de tratar de forma diferenciada o que se apresenta como desigual no ponto de partida, com vistas a obter aprendizagens e desenvolvimento equiparáveis, assegurando a todos a igualdade de direito à educação. (CNE/CEB, Parecer nº 11/10, p. 5)

No entanto, vivemos mergulhados num ambiente avaliador no qual apenas os resultados cognitivos são privilegiados, as avaliações externas desconsideram contextos e princípios acima elencados. Setores da sociedade reivindicam índices educacionais equivalentes aos da Finlândia[1] e propõem adoção de políticas educacionais meritocráticas[2], sem, no entanto, considerar as condições concretas que os sistemas educacionais públicos brasileiros apresentam.

Se compararmos as condições do sistema educacional brasileiro, entre elas a jornada escolar, com as dos países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), nos quais os estudantes têm um desempenho superior ao dos nossos estudantes na avaliação internacional[3], vamos perceber que passa pelos fa-

[1] A Finlândia é o país da OCDE que tem apresentado os melhores índices de proficiência de seus(suas) estudantes nas avaliações internacionais do Pisa.

[2] Políticas meritocráticas são aquelas que se caracterizam pelo estabelecimento de metas de gestão e medição de desempenho de estudantes com atribuição de recompensas ou punições, em caso de não cumprimento de metas.

[3] Ver quadro 6.4

tores elencados acima a inferioridade dos nossos índices. O quesito "tempo escolar parcial" é um elemento que, há muitas décadas, vem sendo relacionado à baixa qualidade educacional. Desde as reflexões de Anísio Teixeira, inicialmente feitas por ocasião das reformas educacionais da década de 1920, nas quais o educador já criticava o tempo reduzido na escola para as crianças, especialmente aquelas das classes menos favorecidas. Várias pesquisas[4] também têm apontado que a "escola faz a diferença na proficiência dos estudantes".

No processo de luta pela universalização de uma educação de qualidade, a educação integral em tempo integral tem sido um ideal defendido por várias vertentes do pensamento político e filosófico no mundo todo. No Brasil, a escola de educação integral teve em Anísio Teixeira seu grande expoente, mas as experiências foram pontuais e efêmeras, fato esse que se tributa ao contexto no qual foram implementadas, mas que permanece como referencial para as novas experiências.

Diferente das experiências anteriores[5], o *Programa Mais Educação* é um programa de âmbito nacional, que está sendo implementado nas redes municipais e estaduais de ensino dos 27 estados da federação e no Distrito Federal. A seu favor, também, tem o atual contexto educacional que o favorece, pois hoje conjuga dois fatores importantes. Um é a universalização do ensino fundamental, ou seja, parte expressiva da crítica às experiências anteriores e que dificultaram sua consolidação residia no fato de que o "tempo integral" era destinado para poucos estudantes, uma vez que o cenário de então era de absoluta falta de escolas para atender a ampla maioria das crianças. Hoje isso não acontece. No atual contexto, não há carência de escolas para atender a demanda por vagas no ensino fundamental. O outro fator conjuga dois vetores: um é a melhoria no fluxo escolar, que vem reduzindo a distorção idade/série e possibilitando uma vida escolar mais equilibrada, e o outro vetor é que a transição demográfica que vive o país, na qual a natalidade vem decrescendo a cada

[4] Ver Cassassus (2002); Franco (2007); Soares (2004).

[5] As experiências de escola de tempo integral estão citadas no capítulo 2.2

ano, faz com que haja uma demanda menor de matrículas. Esses dois vetores possibilitam que muitas escolas tenham estrutura material e de recursos humanos para a ampliação da jornada escolar.

A LDB, em 1996, foi sensível à ampliação da jornada escolar, no entanto, naquela conjuntura não existiam condições estruturais e financiamento para instituir a escola de tempo integral imediatamente e, por essa razão, o tempo parcial foi mantido como exigência mínima. O art. 34 da LDB, preceitua que "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"; seu parágrafo 2º aponta para a ampliação da jornada escolar: "O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino".

Nos últimos anos, várias políticas públicas têm procurado incidir no âmago dos problemas estruturais e curriculares que os sistemas educativos apresentam. Uma delas é o *Programa Mais Educação* que, além de ser um programa de indução ao aumento da jornada escolar, pretende incidir no currículo e ampliar as oportunidades das vivências educativas diferenciadas, especialmente às crianças das classes menos favorecidas.

No entanto, como já se viu no capítulo 3, que trata da análise dos seus documentos, o PME não é um programa que visa apenas a ampliação da jornada escolar. Ele se ancora nas ideias de Anísio Teixeira e na concepção do Movimento das Cidades Educadoras, e pretende construir uma escola de tempo integral à luz das necessidades e especificidades da sociedade brasileira. Segundo Moll (2012, p. 133):

> Um aspecto estruturante da identidade do *Programa Mais Educação* é sua preocupação em ampliar a jornada escolar modificando a rotina da escola, pois sem essa modificação pode-se incorrer em *mais do mesmo*, sem que a ampliação do tempo expresse caminhos para uma educação integral.

É preciso reconhecer que, de uma maneira geral, a escola está em crise, pois os paradigmas de fato nos quais ela se assenta não res-

pondem mais às mudanças sociais e ao ordenamento normativo educacional. Assim sendo, um programa que pretende ampliar o tempo escolar não poderia ignorar essa realidade. Para Arroyo (2012, p. 33) é preciso que os programas de ampliação de jornada escolar repensem a escola, pois "uma forma de perder seu significado político será [limitá-lo] a oferecer mais tempo da mesma escola, ou mais um turno – turno extra –, ou mais educação do mesmo tipo de educação".

Portanto, para consolidar-se e responder às necessidades educativas atuais, o Programa precisa contribuir para romper com a visão tradicional da escola.

Segundo Arroyo (2012, p. 33):

> Se pararmos aí, estaremos perdendo a rica oportunidade de mudar o nosso sistema escolar, por tradição tão gradeado, rígido e segregador, sobretudo dos setores populares. Se um turno já é tão pesado para tantos milhões de crianças e adolescentes condenados a opressivas reprovações, repetências evasões, voltas e para tão extensos deveres de casa, mais uma dose do mesmo será insuportável.

Ademais, as diretrizes curriculares nacionais do ensino fundamental apontam para que o atendimento dos estudantes na escola de tempo integral "não se resuma a uma simples justaposição de tempos e espaços disponibilizados em outros equipamentos de uso social, como quadras esportivas e espaços para práticas culturais" (CNE/CEB, Parecer nº 11/10, p. 26)

Moll (2012, p.133), que coordena o Programa no MEC, referindo-se aos desafios da política diz que

> Trata-se, portanto, de ampliar o tempo de permanência na escola, garantir aprendizagens e reinventar o modo de organização dos tempos, espaços e lógicas que presidem os processos escolares, superando o caráter discursivo e abstrato, predominante nas práticas escolares.

O *caderno Educação Integral: Texto Referência para o Debate Nacional* (2009a, p. 28) registra:

> entende-se que o tempo qualificado é aquele que mescla atividades educativas diferenciadas e que, ao fazê-lo, contribui para a formação integral do aluno, para a superação da fragmentação e do estreitamento curricular e da lógica educativa demarcada por espaços físicos e tempos delimitados rigidamente. Nesse sentido, entende-se que a extensão do tempo – quantidade – deve ser acompanhada por uma intensidade do tempo – qualidade – nas atividades que constituem a jornada ampliada na instituição escolar.

Na mesma perspectiva, as diretrizes curriculares nacionais do ensino fundamental sublinham a relevância da escola de tempo integral e preceituam ou sugerem tempos, espaços e escopo das atividades educativas:

> O currículo da escola de tempo integral, concebido como um projeto educativo integrado, deve prever uma jornada escolar de, no mínimo, 7 (sete) horas diárias. A ampliação da jornada poderá ser feita mediante o desenvolvimento de atividades como as de acompanhamento e apoio pedagógico, reforço e aprofundamento da aprendizagem, experimentação e pesquisa científica, cultura e artes, esporte e lazer, tecnologias da comunicação e informação, afirmação da cultura dos direitos humanos, preservação do meio ambiente, promoção da saúde, entre outras, articuladas aos componentes curriculares e áreas de conhecimento, bem como as vivências e práticas socioculturais. As atividades serão desenvolvidas dentro do espaço escolar, conforme a disponibilidade da escola, ou fora dele, em espaços distintos da cidade ou do território em que está situada a unidade escolar, mediante a utilização de equipamentos sociais e culturais aí existentes e o estabelecimento de parcerias com órgãos ou entidades locais, sempre de acordo com o projeto político-pedagógico de cada escola. Ao restituir a condição de ambiente de aprendizagem à comunidade e à cidade, a escola estará contribuindo para a construção de redes sociais na perspectiva das cidades educadoras (CNE/CEB, Parecer Nº 11/10, p. 25).

Um aspecto referido nas diretrizes nacionais curriculares do ensino fundamental ao qual o PME atribui importância é o envolvimento da comunidade e da cidade na ressignificação da escola, pois essas relações possibilitam articular os diferentes saberes necessários para uma educação que tenha sintonia com a contemporaneidade.

Azevedo (2007) diz, ainda, que hoje é preciso ir além de romper os muros físicos da escola, o currículo escolar tem que romper o muro cultural e simbólico que isola a escola da comunidade.

Para Moll (2012, p. 133) as concepções de cidade educadora, território educativo e comunidade de aprendizagem, "articulam as relações entre cidade, comunidade, escola e os diferentes agentes educativos, de modo que a própria cidade se constitua como espaço de formação humana".

Como se vê, o PME se reveste de grande importância por buscar incidir na melhoria da qualidade da educação e pelo seu caráter de política reparadora, de distribuição desigual de bens educativos, importante para garantir a igualdade de condições de aprendizagem, portanto, geradora de oportunidades fundamentais para o sucesso escolar desses estudantes. Destina-se a um perfil de estudantes com defasagens educativas, histórico de evasão e repetência e beneficiários do *Programa Bolsa Família*, sendo assim, apresenta elementos que ultrapassam a proposta de ampliação da jornada escolar. Porém, mesmo com a ampliação vertiginosa em termos de escolas e número de alunos ainda não é um Programa universal de acesso a todos os estudantes do ensino fundamental público. Para que o Programa possa atingir os propósitos de incidir no currículo escolar, é preciso superar esse limitador quanto aos beneficiários.

Essa limitação se deve ao fato de que os recursos de financiamento educacional não comportam uma ampliação generalizada do Programa, no nível das escolas e no conjunto das escolas dos sistemas de ensino, tema que será aprofundado em capítulo próprio.

Feitas essas observações, a seguir será apresentada a avaliação da implementação dessa política na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul (REE/RS).

4.1 O território da análise da implementação do *Programa Mais Educação:* a rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul

A Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul (RS) possui 2.572 escolas de ensino fundamental e médio e turmas de educação infantil. Em 2012, o número total de matrículas foi de 1.083.873, sendo 612.297 no ensino fundamental e 46.664 estudantes(as) de tempo integral, nessa etapa da educação básica.

No que tange à educação em tempo integral, antes da implementação do *Programa Mais Educação,* a REE contava com o Programa – *Projeto Escola de Tempo Integral* -, da Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul, instituído pelo Decreto Nº 43.260, de 28 de julho de 2004 e regulamentado pela Ordem de Serviço Nº 05/2004, de 06 de agosto de 2004. A referida ordem de serviço disciplina o *Projeto Escola de Tempo Integral* quanto aos beneficiários, o tempo mínimo de ampliação da jornada escolar e o apoio financeiro.

> **Art. 2º**- As escolas que integram o Projeto Escola de Tempo Integral atenderão, em tempo integral, prioritariamente, aos estudantes do Ensino Fundamental.
>
> Parágrafo único- Caracteriza-se como tempo integral o atendimento ao aluno pelo Estabelecimento de Ensino por um período mínimo de 7 (sete) horas diárias.
>
> **Art. 3º**- O Projeto Escola de Tempo Integral desta Secretaria fundamenta-se na complementaridade ao processo ensino aprendizagem e receberá apoio técnico-pedagógico-financeiro desta Secretaria para a implementação de suas atividades.
> **Art. 5º**- A fim de viabilizar o desenvolvimento das atividades diferenciadas, bem como o oferecimento de 3 (três) refeições diárias aos estudantes participantes do Projeto, o Departamento Administrativo desta Secretaria, mediante sua Divisão de Finanças. (SEDUC, 2004, OS Nº 05)

Atualmente, do *Projeto Escola de Tempo Integral* fazem parte 29 escolas, de 22 das 30 coordenadorias regionais de educação (CRE), em 24 municípios, totalizando em 2013, 7.974 estudantes. Vinte dessas escolas possuem as atividades regimentadas, totalizando 1600h/ano. As demais, embora não tenham elaborado regimento a partir da adesão ao Projeto, cumprem as 1600h/ano. Todas essas escolas fazem parte do *Programa Mais Educação*.

Dez dessas escolas funcionam nos antigos Centros Integrados de Educação Popular (Cieps), construídos durante o Governo de Alceu Collares (1990-1994) à luz dos CIEPs do Rio de Janeiro e uma funciona num antigo Centro de Atenção Integral à Criança (Caic)[6]. O Projeto é totalmente subsidiado com recursos do orçamento do Estado e são professores nomeados ou contratados pela Secretaria de Educação que atuam nas escolas de turno ampliado.

Os critérios para seleção das unidades escolares são: escolas com estrutura física de Ciep ou Caic; Ideb baixo; alto índice de evasão escolar e repetência; defasagem idade/série mais elevada; estudantes em situação de vulnerabilidade social; e escolas com mais de 50% de estudantes beneficiários do *Programa Bolsa Família* (PBF).

Tramita na Seduc processos de cinco escolas solicitando adesão ao Projeto Escola de Tempo Integral.

Em novembro de 2013, o Governo do Estado enviou à Assembleia Legislativa um Projeto de Lei (PL Nº 302/2013), aprovado em dezembro e sancionado em janeiro de 2014, Lei Nº 14.461/2014, que regulamenta o inciso VI do art. 199 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: "prover meios para que, progressivamente, seja oferecido horário integral aos estudantes do ensino fundamental".

[6] O governo Collor lançou o *Projeto Minha Gente* cujo carro-chefe era a implementação de unidades físicas, em todos os estados, para dar suporte às atividades e que possibilitassem o atendimento ao público alvo – os Centros de Integrados de Apoio à Criança – Ciacs no qual seria realizado atendimento social integrado de educação, saúde, convivência comunitária e desportiva, em tempo integral. Com o *impeachment* de Collor de Melo, o governo Itamar faz modificações na concepção do projeto, inclusive na sua denominação, passa a chamar-se *Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente* — Pronaica (Lei nº 8.642, de 1993) e as unidades físicas passam a chamar-se Centro de Atenção Integral à Criança – Caic.

Na justificativa que acompanhou o referido Projeto de Lei, é dito que o "Projeto objetiva assegurar que o ensino fundamental, direito público, obrigatório e gratuito nos estabelecimentos oficiais, seja ministrado em tempo integral". A justificativa destaca que "o prazo para o cumprimento da meta pretendida é a mesma do Projeto de Lei que encaminha o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 [...]", ou seja, oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica. O caput do art. 5º, do PL Nº 302/2013, estabelece que "O plano pedagógico curricular da Escola de Tempo Integral será elaborado pela Secretaria de Educação".

Quanto ao *Programa Mais Educação* na REE/RS, ele começa a ser implementado em 2008, em 49 escolas, com baixo Ideb, de quatro municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre: Porto Alegre, Canoas, Gravataí e Viamão.

A sua ampliação no Estado tem acompanhado a performance nacional. Conforme demonstra o quadro 4.1, no segundo ano de implementação do Programa duplicou o número de municípios com escolas contempladas (8) e houve uma ampliação de 29% no número de escolas atendidas. Em 2011, quarto ano de implementação do Programa a ampliação em número de escolas foi de 1.157% em relação ao seu início, pois de 49 escolas passou a 567 escolas. Em 2013 são 1.195 escolas em 349 municípios atendidas pelo PME.

Quadro 4.1 – Evolução da oferta do PME, pelo número de escolas e de municípios – rede estadual de ensino do RS – 2008-2013

Ano	Número de Municípios	Número de Escolas
2008	4	49
2009	8	106
2010	27	244
2011	95	567
2012	260	1032
2013	349	1195

Fonte: Simec

Apesar dessa enorme ampliação do *Programa Mais Educação*, nos documentos oficiais não há menção quanto às metas quantitativas pré-estabelecidas de escolas e de beneficiários a serem atingidas.

Isso ocorre porque, entre os princípios de gestão do Programa, está o da "gradualidade". Na visão dos formuladores do Programa, a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, colocados na agenda política pela Constituição Federal, exige uma ação intersetorial, inexistente na tradição das políticas públicas brasileiras sempre estruturadas de forma isolada. Assim sendo, a complexidade da tarefa de garantir o direito à educação integral requer uma ação intersetorial e essa intersetorialidade está na gênese do *Programa Mais Educação*, que, portanto, inaugura um novo modelo de gestão que traz consigo a gestão da incerteza e se organiza a partir de dois princípios: o da construção de recursos de poder e legitimidade e o da gradualidade (MEC, 2009b).

O Decreto Nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010, no seu art. 5º, diz que

> O Ministério da Educação definirá a cada ano os critérios de priorização de atendimento do Programa Mais Educação, utilizando, entre outros, dados referentes à realidade da escola, ao índice de desenvolvimento da educação básica de que trata o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, e às situações de vulnerabilidade social dos estudantes.

O *Manual de Educação Integral para obtenção de apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, no exercício de 2008*[7](FNDE, 2008) recomenda às escolas que "estabeleçam critérios claros e transparentes para a implementação da educação integral, para a seleção das turmas que irão participar do Programa". E apresenta sugestões de critérios:

- estudantes que apresentam defasagem série/idade em virtude de dificuldades ensino e de aprendizagem;
- estudantes das séries finais da 1ª fase do ensino fundamental (4º e/ou 5º anos), onde existe uma maior evasão de estudantes na transição para a 2ª fase;

[7] O FNDE a cada ano lança um Manual Operacional do PME.

- estudantes das séries finais da 2ª fase do ensino fundamental (8º e/ou 9º anos), onde existe um alto índice de abandonos após a conclusão;
- estudantes de anos onde são detectados índices de evasão e/ou repetência e assim sucessivamente (FNDE, 2008, p. 2)

Junto às sugestões de critérios de seleção de estudantes, expostas acima, o documento orienta que "a educação integral deverá ser implementada com a participação de, no mínimo, cem estudantes" (FNDE, 2008, p. 2).

No caderno *Programa Mais Educação: Passo a Passo* (MEC, 2011) também são apresentados os critérios de escolha dos participantes do Programa. É dito que "Cada escola, contextualizada com seu projeto político-pedagógico específico e em diálogo com sua comunidade, será a referência para se definir quantos e quais estudantes participarão das atividades, sendo desejável que o conjunto da escola participe nas escolhas" (ibidem, p. 11).

Portanto, são as escolas que definem o número de participantes do *Programa Mais Educação* e infere-se que o Programa não é um programa universal, pois há critérios de escolha. No entanto, há flexibilidade nas orientações quanto ao número de estudantes a ser beneficiado pelo Programa em cada escola, pois os critérios são apresentados como "sugestão" e não como determinação.

4.2 A visão dos gestores e coordenadores sobre a implementação *do Programa Mais Educação*

A partir do resgate das orientações do Programa sobre a definição dos beneficiários, feito na seção anterior, essa seção inicia apresentando a análise dos dados referentes ao número de participantes do Programa nas escolas da amostra. Percebem-se três situações diferenciadas, entre as onze (11) escolas de ensino fundamental da amostra, quando são confrontados os dados existentes no Simec – do censo escolar – e o número de participantes indicados pelas escolas.

Conforme demonstra o quadro 4.2, há um grupo de escolas (quatro) em que foi aumentado o percentual de estudantes no Pro-

grama, no decorrer dos anos. Destas, três iniciaram com percentual baixo (até 30%) e uma iniciou com 60% dos(as) estudantes no Programa. Há outro grupo de escolas (cinco) que manteve o percentual inicial, sendo que em quatro delas o percentual de estudantes oscilou entre 20% e 55% e uma em torno de 90%. Há um terceiro grupo de escolas (duas) que diminuiu o número de estudantes no Programa.

Assim sendo, constata-se que, das onze escolas, duas chegaram, em 2011, a 100% de estudantes no Programa e cinco escolas, chegaram a mais de 50%. Vale observar que, como as orientações não são fechadas, as escolas têm liberdade de definir o número de estudantes beneficiários do Programa.

Quanto à avaliação desse aspecto do Programa, tem-se a dizer que o número elevado de estudantes no Programa é importante para o avanço da educação integral e para a consolidação do Programa.

Quadro 4.2 – Proporção de estudantes beneficiários(as) do PME e do PBF em 2011 – Escolas da Amostra – 2008-2011

Escolas da Amostra	2008	2009	2010	2011	PBF
ESCOLA AZALÉIA	30%	58%	98%	100%	84%
ESCOLA BROMÉLIA	62%	70%	70%	100%	52%
ESCOLA CRISÂNTEMO	20%	48%	39%	33%	48%
ESCOLA DÁLIA	12%	24%	38%	77%	43%
ESCOLA ERVA MATE	20%	19%	22%	22%	56%
ESCOLA FLOR DE LIS	93%	98%	108%	90%	32%
ESCOLA GARDENIA 50%		39%	92%	55%	55%
ESCOLA HORTÊNSIA	84%	72%	93%	68%	11%
ESCOLA IPÊ	35%	18%	18%	18%	37%
ESCOLA JASMIM	28%	28%	32%	60%	74%
ESCOLA LÍRIO	14%	14%	28%	25%	31%

Fonte: Simec e Seduc

É preciso esclarecer que há uma escola no quadro 4.2 que apresenta um percentual de estudantes acima de 100%. Como estes dados

foram retirados do Simec, estranhou-se o fato da escola ter indicado, como estudantes que participam do Programa, um número superior aos dados do Censo Escolar. No Simec não há observações a esse respeito. A hipótese levantada é que o Simec, apesar de apresentar os dados do Censo Escolar, não tem *link* com os bancos de dados do Inep e que não há supervisão no MEC. A assessora referência do Programa na Seduc/RS informou que isso acontece porque os dados do Censo são referentes ao ano anterior.

Porém, outra situação que conduz a uma avaliação de descontrole aparece quando comparados os dados de número de estudantes no Programa e de número de oficineiros. A pesquisa indagou os coordenadores sobre o número de oficineiros que desenvolviam as atividades do *Programa Mais Educação*. Essa informação foi relacionada ao número de estudantes que consta no Simec. Percebeu-se que há, em algumas escolas, dados incompreensíveis. Conforme demonstra o quadro 4.3, não há como atender 530 estudantes com 6 oficineiros ou atender 554 estudantes com 10 oficineiros, 3 horas por dia, em 5 dias por semana, por exemplo.

Quadro 4.3 – Número de oficineiros e número de estudantes atendidos(as) pelo PME – Escolas da Amostra – 2012

Escola	Nº de oficineiros	Nº de estudantes
ESCOLA AZALÉIA	6	530
ESCOLA BROMÉLIA	8	160
ESCOLA CRISÂNTEMO	6	150
ESCOLA DÁLIA	25	520
ESCOLA ERVA MATE	5	122
ESCOLA FLOR DE LIS	10	554
ESCOLA GARDENIA	6	130
ESCOLA HORTÊNSIA	4	101
ESCOLA IPÊ	7	120
ESCOLA JASMIM	6	237
ESCOLA LÍRIO	6	175

Fonte: Simec e questionários da pesquisa

Quanto à definição do número de participantes no Programa, nas escolas pesquisadas, duas situações foram constatadas: a maioria das gestoras não utilizara, critérios, convidaram todos os estudantes para participarem do Programa, porque todos precisam. Outra parte das gestoras escolheram os estudantes baseadas em critérios diferenciados, como: baixo rendimento escolar, vulnerabilidade e carência social, dificuldade de aprendizagem, interesse em participar do Programa, indicação dos professores, problemas disciplinares, além de estudantes cujos pais trabalham o dia todo – "para que não ficassem sozinhos em casa".

Os docentes participantes da pesquisa corroboraram com as decisões das gestoras quanto aos critérios de escolha de estudantes. Para 76% dos docentes, os critérios de escolha dos estudantes adotados pela escola foram adequados. Entre os docentes foram constatadas, também, duas opiniões acerca dos critérios de escolha dos estudantes. A maioria argumentou pela participação de todos no Programa e outra parte pela seleção de estudantes. Os que argumentaram para a participação de todos os estudantes expressaram razões idênticas às razões das gestoras, ou seja, que todos devem participar porque a escola é de estudantes carentes, com dificuldade de aprendizagem e indisciplina. Entre os docentes que entendem que deve haver seleção na escolha dos participantes do *Programa Mais Educação*, as justificativas para a seleção se assemelham às das gestoras, como indicar aqueles estudantes que apresentam dificuldades na aprendizagem, ou estudantes em situação de vulnerabilidade social e de baixa renda.

No entanto, alguns docentes dos dois grupos, ao responderem à indagação acerca da adequação dos critérios adotados pela escola, adicionaram informações como: "[todos] foram convidados, mas os que vêm são os que têm mais dificuldades ou precisam"; "tentamos proporcionar [aos estudantes] que apresentam dificuldades de aprendizagem, mas a maioria não comparece", "procurou-se dar condições [àqueles estudantes] que tem carência, mas não há obrigação do aluno frequentar esse programa, no meu entendimento".

A partir dessas informações, pode-se inferir que tanto nas escolas em que todos os estudantes estão registrados no Programa, como naquelas que têm um percentual de estudantes menor, é bem provável que o número efetivo de participantes do Programa não seja idêntico ao indicado no Simec. Além disso, pelas razões aludidas acima, tanto as gestoras, quanto os docentes, ao utilizarem como critério o de *oferecer aos(as)* estudantes *que precisam*– por carência, dificuldade de aprendizagem, indisciplina – estão conferindo ao Programa um caráter reducionista, ligado apenas ao seu aspecto protetivo e/ou corretivo, uma vez que o foco da preocupação não é a aprendizagem na perspectiva da educação integral.

Outra orientação do Programa, expressa nas falas dos executores do Programa no nível do MEC, mas somente explicitada no *Manual Operacional de Educação Integral* (FNDE, 2012a), é quanto à inclusão dos(as) estudantes beneficiários(as) do *Programa Bolsa Família* no *Programa Mais Educação*. No documento referido acima, é dito que, entre os critérios de seleção das escolas para o Programa, está o de priorizar aquelas "com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do *Programa Bolsa Família*" (FNDE, 2012a, p. 7).

Pelos dados recolhidos da pesquisa, a participação dos estudantes beneficiários do PBF é bem expressiva, em uma das escolas chega a ser de 84%, conforme demonstra o quadro 4.2.

Quanto às diferenças no aproveitamento escolar entre os estudantes beneficiários do PBF em relação aos outros estudantes do PME, segundo as informações das gestoras essas diferenças são, apenas, de frequência, porque os estudantes do PBF, se deixarem de frequentar a escola, perdem o benefício, mas, em relação à aprendizagem, disseram que não há diferença. No entanto, algumas (27%) gestoras relataram que há estudantes beneficiários do PBF que não faltam às aulas para não perder o benefício, mas, nas atividades do Programa, têm uma infrequência acentuada, pois a frequência não é obrigatória. A partir informação referente aos estudantes beneficiários do PBF se extrai outra, ou seja, a infrequência às atividades do Programa.

Essa informação referente à (in)frequência não é restrita aos estudantes do PBF, pois várias gestoras informaram que os demais estudantes do PME, quando não acham interessante a oficina, não ficam no turno inverso. Os coordenadores do Programa, das escolas participantes da pesquisa, também fizeram relatos sobre essa contingência. Eles comentaram que há controle da frequência nas oficinas, mas não há cobrança rigorosa, como há nas aulas "regulares". Houve coordenador que disse que a presença dos estudantes nas oficinas é "flutuante". A maioria dos coordenadores corroborou o que foi informado pelas gestoras: os estudantes não frequentam regularmente as oficinas das quais não gostam.

É importante sublinhar, a partir das análises apresentadas até o momento, que um dos problemas do Programa no contexto da prática é a infrequência dos estudantes beneficiários do PME, referida por gestoras, pelos coordenadores do Programa e também pelos docentes.

A frequência ao PME foi normatizada a partir de 2010. As diretrizes curriculares nacionais do ensino fundamental (DCNEF) orientam que "é imprescindível que atividades programadas no projeto político-pedagógico da escola de tempo integral sejam de presença obrigatória e, em face delas, o desempenho dos(as) estudantes seja passível de avaliação" (CNE/CEB, Parecer Nº 11/10, p. 26)

Nos documentos oficiais do Programa não há menção explícita à frequência dos estudantes nas atividades do Programa. Apenas no *Manual da Educação Integral em jornada ampliada para obtenção de apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto Na Escola – PDDE/Educação Integral, no exercício de 2010* (FNDE, 2010) há uma observação que deixa o assunto subentendido. O Manual diz que "o número de alunado participante deve estar inscrito no mínimo em 5 atividades, garantindo, assim, que todos os estudantes tenham pelo menos 5 atividades diferentes" (ibidem, p. 12). Pressupõe-se que sejam uma atividade para cada dia da semana, pois é condição do Programa o atendimento durante sete horas diárias, nos cinco dias da semana. Já no *Manual Operacional de Educação Integral* (FNDE,

2012a) a informação está mais clara, há um alerta: "Todos estudantes inscritos no *Programa Mais Educação* devem participar de todas as atividades selecionadas no Plano de Atendimento elaborado pela UEx" (ibidem, p. 10).

No site do Inep[8] há algumas orientações sobre a frequência de estudantes do *Programa Mais Educação* em razão do Censo Escolar. É dito que

> as informações prestadas ao Censo Escolar são consideradas estatísticas oficiais e devem obedecer ao princípio da fidedignidade dos dados, utilizando, assim, como referência, documentos que garantam a confiabilidade dessas informações, como ficha de matrícula e outro documento de frequência dos estudantes, como o diário de classe.

É declarado, ainda, que "Para as turmas de atividades complementares do *Programa Mais Educação* [...] também é importante que as escolas mantenham registros de informações pessoais e frequência [dos estudantes]".

Embora o Programa tenha normas e orientações que as escolas têm que cumprir, entende-se que a frequência diária é um aspecto que precisa ser melhor monitorado e/ou enfatizado pelo Programa, para que ele venha, de fato, a cumprir suas finalidades, pois a frequência irregular dos estudantes nas oficinas enfraquece o potencial de mudança curricular que o Programa enseja, acarreta desperdício de recursos financeiros e demonstra que nessas escolas não tem sido feita, de modo suficiente, a reflexão sobre a alteração curricular na perspectiva da educação integral, conforme orientam os documentos do Programa.

Como já foi referido, desde seu início, em 2008, constata-se uma expansão vertiginosa do PME. No projeto de lei do futuro Plano Nacional de Educação, que tramita no Congresso Nacional desde final de 2010(PL Nº 8035/10), a meta nº 6 trata de "Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica", cuja redação dada pelo substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados

[8] http://portal.inep.gov.br/web/educacenso/programa-mais-educacao. Acesso em 15/08/2013

é "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 estudantes da educação básica". Se a expansão do Programa continuar nessa tendência verificada até o momento, a meta nº 6, do PNE será ultrapassada antes do prazo estabelecido. Isso é positivo. No entanto, sabe-se que é mais fácil haver uma expansão inicial, depois de certo patamar diversos entraves dificultam a manutenção da tendência de crescimento.

Nesse sentido, foram feitas duas indagações às gestoras e coordenadores do Programa, participantes da pesquisa. Uma referia-se ao desejo dos demais estudantes se inserirem no Programa e a outra dizia respeito às possibilidades de ampliação do número de estudantes nas escolas.

Em relação ao desejo dos demais estudantes se inserirem no Programa, 64% das gestoras e 73% dos coordenadores responderam que os estudantes que não participam do Programa manifestam desejo de participar, pois eles procuram se inscrever desde o ano anterior e há lista de espera.

Duas matérias veiculadas na imprensa corroboram as informações das gestoras e dos coordenadores do Programa participantes da pesquisa. No jornal Correio do Povo, de 22 de julho de 2012, página 11, sob o título "Educação Integral atrai estudantes" é dito que as "escolas que oferecem dois turnos têm fila de espera para novos estudantes". No mesmo jornal, em 20 de janeiro de 2013, página 9, sob o título "Turno Integral" é dito que "cada vez mais, as famílias procuram vagas em escolas que oferecem atividades em dois turnos".

Em relação às possibilidades de ampliação do número de estudantes no Programa nas escolas que não incorporaram todos os estudantes, 55% das gestoras participantes da pesquisa responderam que há possibilidade de expansão do número de estudantes. As demais gestoras (45%) atribuíram a sua negativa à falta de espaço físico e à dificuldade de encontrar oficineiros. Afirmam que se conseguissem ampliar o espaço teriam possibilidade de ampliar o Programa para um número maior de estudantes. Na resposta das gestoras, mais uma vez percebe-se que

elas não dominam integralmente a proposta do Programa, ou discordam dela, pois na concepção do Programa está a ampliação de tempos e espaços incorporando as estruturas comunitárias.

A partir dessa análise sobre os critérios de escolha dos estudantes, em relação aos quais as escolas utilizaram-se de interpretações diferenciadas, constata-se o que os referenciais teóricos já indicavam, ou seja, que na arena do contexto da prática a política é reinterpretada, isso decorre de várias razões, uma delas, que se verifica nesta análise, é que os textos que representam a política muitas vezes são ambíguos ou fluídos, ou seja, nem sempre são claros, coerentes internamente ou cobrem todas as eventualidades para evitar interpretações diferenciadas. Conforme já foi apresentado, segundo Ball e Bowe (1992) há dois tipos de textos: *readerly* (prescritivo) no qual não há o mínimo de possibilidade de reinterpretação e *writerly* são textos abertos. No que concerne ao aspecto que foi objeto dessa seção, os textos da política são mais abertos.

4.2.1 Sobre o espaço físico, os macrocampos, os oficineiros e a gestão do *Programa Mais Educação*

A Portaria Normativa Interministerial Nº 17/2007, que instituiu o Programa, no parágrafo único do art. 1º, dispõe sobre a sua forma de sua implementação. Nesta redação fica explicito que o Programa será implementado "em escolas e em outros espaços socioculturais (sic)".

É importante destacar que, na concepção do Programa, a utilização dos espaços comunitários transcende o caráter físico dos espaços escolares, ou seja, não decorre simplesmente da inexistência desses espaços. Em todos os cadernos da trilogia há argumentos na defesa da importância da utilização dos espaços comunitários como estratégia necessária para romper com a rigidez curricular, forçar a escola a romper os seus muros e incorporar outros saberes.

No caderno *Educação Integral: Texto Referência para o Debate Nacional* (MEC, 2009a), a concepção de ampliação de tempos e espaços é bastante argumentada. Entre esses argumentos destaca-se o seguinte:

> A integração [escola e comunidade] não passa apenas pela possibilidade de deslocamento das atividades de *dentro* da escola para *fora* da escola. Sair da escola não significa simplesmente aprender os conteúdos curriculares em outro lugar, com uma aparência mais atrativa e moderna – significa ir além e abrir possibilidades concretas para que os assuntos que interessam às crianças e aos jovens e aqueles assuntos que preocupam a comunidade sejam objeto do trabalho sistemático da escola. (MEC, 2009a, p. 47).

O caderno acima referido é profícuo em argumentos conceituais. Destaca-se, também, o seguinte:

> Em relação ao currículo, para enfrentar o desafio de superar a fragmentação do conhecimento escolar, é preciso investir na articulação entre as atividades pedagógicas da sala de aula e as da vida na família, no bairro e na cidade, por meio do uso dos equipamentos públicos e das práticas universitárias. A atuação dos profissionais da educação não se deve limitar aos espaços tradicionais da escola e, nesse sentido, ganha relevância a valorização do trabalho e da cultura como princípios educativos. (MEC, 2009a, p. 37).

No caderno *Programa Mais Educação: Passo a Passo* (MEC, 2011, p. 16), entre os argumentos que apontam para a utilização dos espaços comunitários está o provérbio africano que diz que "É preciso toda uma aldeia para educar uma criança", e também é dito que:

> O espaço físico da escola não é determinante para a oferta de Educação Integral. O reconhecimento de que a escola não tem espaço físico para acolher as crianças, adolescentes e jovens nas atividades de Educação Integral não pode desmobilizar. O mapeamento de espaços, tempos e oportunidades é tarefa que deve ser feita com as famílias, os vizinhos, enfim, toda a comunidade. (MEC, 2011, p. 16)

O caderno *Programa Mais Educação: Passo a Passo (MEC,* 2011, p. 17) sugere, ainda, que "Inicialmente, é importante mapear os espaços da escola e os da comunidade, verificando quais atividades é possível desenvolver e como fazê-lo".

No entanto, as gestoras, ao serem indagadas sobre as possibilidades de ampliação do Programa, não se referiram às concepções e argumentos dos formuladores do Programa. Ao contrário, todas as gestoras colocaram como óbice à ampliação do Programa a inexistência de espaços escolares. O espaço físico foi a queixa geral das gestoras. Algumas escolas, que foram aumentando o número de estudantes no PME, informaram que utilizaram os recursos do Programa para fazer algumas reformas, a fim de disponibilizar espaços antes subaproveitados por falta de condições.

Houve itens dos instrumentos da pesquisa que viabilizaram que as gestoras pudessem expor sua visão sobre a ocupação dos espaços comunitários. Esses se referiam à obtenção de informação ou emissão de opinião sobre o local onde se realizam as atividades do Programa e sobre a relação escola-espaços comunitários.

Em relação aos locais onde se desenvolvem as oficinas, 82% das gestoras disseram que não utilizam espaços comunitários. Consideram que o único problema do PME é a falta de espaço na escola. Disseram que só os "torneios e encontros são externos" realizam-se fora da escola. Mesmo as gestoras (28%) que informaram ocupar os espaços comunitários disseram que os utilizam "às vezes", ou seja, não são espaços usados regularmente e, em média, estes espaços ficam a uma distância de 200 a 500m da escola.

A partir dessas informações das gestoras, isto é, de que os espaços comunitários, quando utilizados, não os são regularmente e de que a sua preferência é pela ocupação dos espaços escolares, ficou a seguinte dúvida: por que há o uso esporádico dos espaços comunitários? Será que essa situação tem a ver com a maior ou menor frequência dos estudantes?

Em relação à indagação sobre a existência de problemas decorrentes da utilização de espaços comunitários, 64% das gestoras disseram que há problemas na utilização dos espaços comunitários e que esses problemas são decorrentes dos danos a esses espaços, principalmente devido às atitudes dos estudantes.

Mesmo utilizando-se dessa justificativa, a ausência de menção às concepções do Programa que orientam para a utilização de espaços comunitários permite inferir que, para as gestoras, a ampliação do Programa está ligada, apenas, aos espaços escolares e que há uma forte resistência ao uso de espaços comunitários.

Como de antemão se sabia que o espaço físico para a ampliação do Programa seria queixa da maioria das escolas, especialmente, para a realização das oficinas desportivas, pois muitas das oficinas requerem a existência de ginásio de esportes, quadras poliesportivas e área coberta, buscou-se essas informações junto às gestoras participantes da pesquisa. Segundo as gestoras, 100% das escolas não têm ginásio de esportes, 55% têm quadras poliesportivas e somente 32% têm área coberta, conforme demonstra o quadro 4.4.

Quadro 4.4 – Distribuição das respostas dos gestores quanto à existência de espaços para atividades desportivas – Escolas da Amostra – 2012 (em %)

Equipamento	Sim	Não
Ginásio de Esportes	0%	100%
Quadra Poliesportiva	54%	45%
Área Coberta	27%	72%

Fonte: questionários da pesquisa

Ao analisar o perfil das oficinas escolhidas pelas escolas, conforme mostra o quadro 4.5, percebeu-se que todas as escolas escolheram, em todos os quatro anos pesquisados, oficinas do macrocampo "esportes e lazer" – futsal, futebol, voleibol, basquete, entre outras -, e do macrocampo "cultura e artes" no qual se inserem as oficinas de danças, hip hop, capoeira, teatro, entre outras que, efetivamente, precisam de espaços amplos para seu desenvolvimento e raramente as comunidades dispõem desses espaços.

Dessas informações decorrem outras dúvidas, especialmente quanto às escolas que têm todos os estudantes no *Programa Mais Educação* e escolheram oficinas do macrocampo "esportes e lazer" e do macrocampo "cultura e artes", ou seja, se essas escolas não têm espaços cobertos para desenvolver as oficinas e não usam os espaços

comunitários, como conseguem manter a regularidade das oficinas nos dias de chuva ou mesmo no auge do inverno?

Quadro 4.5 – Macrocampos escolhidos – Escolas da Amostra – 2008-2011

Escolas	Macrocampos escolhidos			
	2008	2009	2010	2011
ESCOLA AZALEIA	AP: Matemática Esporte e Lazer: recreação, futsal e handebol Cultura e Artes: hip hop e pintura	AP: Matemática Esporte e Lazer: recreação, futsal e handebol Cultura e Artes: hip hop e pintura	AP: Matemática Esporte e Lazer: basquete de rua e PST[9] Cultura e Artes: hip hop e pintura Comunicação e uso de mídias: jornal escolar	AP: Matemática Esporte e Lazer: futsal Cultura e Artes: hip hop e pintura Comunicação e uso de mídias: fotografia
ESCOLA BROMÉLIA	AP: Letramento e Matemática Esporte e Lazer: recreação Cultura e Artes: desenho Direitos Humanos e Cidadania Prevenção e Promoção a Saúde	AP: Letramento e Matemática Esporte e Lazer: recreação Cultura e Artes: desenho Direitos Humanos e Cidadania Prevenção e Promoção a Saúde	AP: Letramento e Matemática Esporte e Lazer: recreação e xadrez Cultura e Artes: capoeira Cultura Digital: informática e tecnologia	AP: Letramento e Matemática Esporte e Lazer: futsal Cultura e Artes: capoeira Cultura Digital: informática e tecnologia

[9] PST – ***Programa Segundo Tempo*** é fruto da parceria entre o Ministério do Esporte e o Ministério da Educação, se desenvolve por meio da adesão da escola que terá a oportunidade de desenvolver o Esporte de acordo com as Diretrizes do ***Programa Segundo Tempo***, ou seja, as atividades devem estar em consonância com a Proposta Pedagógica do PST, sendo caracterizada como uma proposta inclusiva e emancipadora, tendo como pressuposto básico o Esporte Educacional. São distribuídos kits de materiais esportivos, uniformes e materiais de apoio pedagógico, para auxiliar os trabalhos a serem desenvolvidos.

ESCOLA CRISÂNTEMO	AP: Matemática Esporte e Lazer: handebol Cultura e Artes: danças Cultura Digital: informática e tecnologia	AP: Letramento e Matemática Esporte e Lazer: voleibol, handebol e futsal Cultura e Artes: danças, teatro e grafite Cultura Digital: informática e tecnologia Prevenção e Promoção a Saúde	AP: Letramento e Matemática Esporte e Lazer: PST Cultura e Artes: danças, teatro e percussão Cultura Digital: informática e tecnologia	AP: Letramento e Matemática Esporte e Lazer: PST Cultura e Artes: danças, canto coral e percussão
ESCOLA DÁLIA	AP: Letramento e Matemática Esporte e Lazer: recreação, voleibol e hip hop Direitos Humanos em Educação	AP: Ciências Esporte e Lazer: basquete, futebol e judô Cultura e Artes: teatro, percussão, capoeira, danças e hip hop Educomunicação: jornal da escola	AP: Letramento e Matemática Esporte e Lazer: basquete e judô Cultura e Artes: capoeira e danças	AP: Letramento e Matemática Esporte e Lazer: futsal e judô Cultura e Artes: capoeira e danças
ESCOLA ERVA MATE	AP: Letramento, Matemática, História e Geografia Cultura e Artes: danças Esporte e Lazer: futsal Cultura Digital: informática e tecnologia	AP: Letramento, Matemática e Ciências Cultura e Artes: danças e desenho Esporte e Lazer: recreação, futsal e tênis de mesa Prevenção e Promoção a Saúde Cultura Digital: informática e tecnologia	AP: Letramento e Matemática Cultura e Artes: danças Esporte e Lazer: recreação, futsal Cultura Digital: informática e tecnologia	AP: Letramento e Matemática Cultura e Artes: danças Esporte e Lazer: recreação, futsal Cultura Digital: informática e tecnologia

ESCOLA FLOR DE LIS	AP: Letramento e Matemática Cultura e Artes: danças, grafite e banda fanfarra Meio Ambiente: horta escolar e comunitária	AP: Letramento e Matemática Cultura e Artes: danças, banda fanfarra, grafite e hip hop Esporte e Lazer: tênis de mesa e judô Meio Ambiente: horta escolar e comunitária	AP: Letramento e Matemática Cultura e Artes: banda fanfarra e hip hop Esporte e Lazer: judô Cultura Digital: informática e tecnologia	AP: Letramento e Matemática Cultura e Artes: hip hop e cine-clube Esporte e Lazer: judô Comunicação e uso de mídias: fotografia
ESCOLA GARDÊNIA	AP: Matemática Cultura e Artes: teatro e danças Esporte e Lazer: futsal e judô	AP: Letramento e Matemática Cultura e Artes: teatro, danças e canto coral Esporte e Lazer: recreação, futsal e judô	AP: Letramento Cultura e Artes: teatro e danças Esporte e Lazer: recreação e judô Prevenção e Promoção a Saúde	AP: Letramento Cultura Digital: informática e tecnologia Esporte e Lazer: recreação, judô e tênis de campo Prevenção e Promoção a Saúde
ESCOLA HORTÊNSIA	AP: Matemática Cultura e Artes: teatro Cultura Digital: software educacional	AP: Letramento Cultura e Artes: teatro e danças Cultura Digital: software educacional	AP: Letramento e Matemática Cultura e Artes: danças e capoeira Cultura Digital: software educacional	AP: Letramento e Matemática Cultura e Artes: danças Esporte e Lazer: recreação Cultura Digital: software educacional
ESCOLA IPÊ	AP: Letramento Esporte e Lazer: recreação, futsal, futebol, tênis de mesa Cultura e Artes: teatro	AP: Letramento e Matemática Esporte e Lazer: futsal e voleibol Cultura e Artes: danças Meio Ambiente: ComVidas	AP: Letramento Esporte e Lazer: recreação Cultura e Artes: danças e canto coral Meio Ambiente: ComVidas	AP: Letramento e Matemática Esporte e Lazer: recreação e natação Cultura e Artes: danças e canto coral Prevenção e Promoção a Saúde

ESCOLA JASMIM	AP: Letramento e Matemática Meio Ambiente: horta escola e comunitária Esporte e Lazer: futsal Cultura e Artes: teatro e desenho	AP: Letramento e Matemática Meio Ambiente: horta escolar e comunitária Esporte e Lazer: futebol Cultura e Artes: desenho Cultura Digital: informática e tecnologia	AP: Letramento e Matemática Cultura e Artes: danças e percussão Esporte e Lazer: taekwondo Cultura Digital: informática e tecnologia	AP: Letramento e Matemática Cultura e Artes: danças e percussão Esporte e Lazer: taekwondo Cultura Digital:informática e tecnologia
ESCOLA LÍRIO	AP: Letramento e Matemática Esporte e Lazer: voleibol Cultura e Artes: banda fanfarra e jornal escolar Prevenção e Promoção da Saúde	AP: Letramento e Matemática Educomunicação: jornal escolar Cultura e Artes: banda fanfarra e pintura Prevenção e Promoção da Saúde	AP: Letramento e Matemática Comunicação e uso de mídias: jornal escolar Cultura e Artes: banda fanfarra e pintura Prevenção e Promoção da Saúde	AP: Letramento e Matemática Cultura e Artes: pintura, teatro e canto coral Prevenção e Promoção da Saúde

Fonte: Simec

Quanto à escolha dos macrocampos, constatou-se que as escolas têm promovido substituições em alguns macrocampos e/ou oficinas do macrocampo, exceto no "acompanhamento pedagógico", porque esse é obrigatório pelas orientações do Programa.

Os coordenadores do Programa justificaram as trocas dizendo que elas são feitas a partir de pesquisa entre os estudantes para definirem as preferências e que elas acontecem pelo desejo dos estudantes e dos professores, para que os estudantes experimentem várias oficinas, para diversificar as oficinas dando oportunidades aos alunos terem experiências variadas.

No caderno *Programa Mais Educação: Passo a Passo* (MEC, 2011, p. 12) há uma seção que aborda quem são os profissionais e agentes corresponsáveis pelo desenvolvimento das atividades do *Programa Mais Educação*:

> A Educação Integral abre espaço para o trabalho dos profissionais da educação, dos educadores populares,

> estudantes e agentes culturais (monitores), observando-se a Lei nº 9.608/1998, que dispõe sobre o serviço voluntário. Trata-se de uma dinâmica instituidora de relações de solidariedade e confiança para construir **redes de aprendizagem**, capazes de influenciar favoravelmente o desenvolvimento dos estudantes. Nessa nova dinâmica, reafirma-se a importância e o lugar dos professores e gestores das escolas públicas, o papel da escola, sobretudo porque se quer superar a frágil relação que hoje se estabelece entre a escola e a comunidade, expressa inclusive na conceituação de turno x contraturno, currículo x ação complementar. As atividades poderão ser acompanhadas por estudantes universitários, com formação específica nos macrocampos e com habilidades reconhecidas pela comunidade (MEC, 2011, p. 12).

Portanto, na proposta do Programa, a ampliação da jornada escolar foi pensada para ser desenvolvida por educadores de fora da escola. Nas escolas pesquisadas, o relato dos coordenadores é que a maioria dos oficineiros é composta por universitários, mas também havia educadores com graduação em Pedagogia, Letras, Música, entre outros; havia também, educadores com nível superior, como psicólogo, fonoaudiólogo, nutricionista e profissionais habilitados, como faixa preta no judô, mestre capoeirista, etc.

No entanto, para 73% dos coordenadores o fato dos oficineiros serem "profissionais" de fora da escola, associado ao baixo valor pago[10] a eles, acarreta uma rotatividade bem acentuada entre os oficineiros, prejudicial para o desenvolvimento do Programa. Para a maioria dos coordenadores (62%) essa rotatividade não ocorre em todos os macrocampos, mas ela, em média, é semestral.

Quanto à concepção de gestão, o Programa prevê instâncias de gestão político-pedagógica que vão desde o nível federal até o nível local. Na trilogia há um caderno específico que aborda esses aspectos

[10] Os coordenadores do Programa, as gestoras e os docentes refiram-se à ajuda de custo oferecida aos oficineiros com expressões como pagamento, remuneração ou valor pago. Entretanto, os formuladores do Programa deixam bem claro que se trata de "ajuda de custo" para ressarcimento de despesas. As atividades desenvolvidas pelos oficineiros estão amparadas pela Lei Nº 9.608, de 1998, lei que regulamenta o serviço voluntário.

de gestão do Programa. O caderno *Programa Mais Educação: Gestão Intersetorial no Território* (MEC, 2009b, p. 42), ao referir-se às instâncias de gestão, enuncia que o *Programa Mais Educação* "convoca as capacidades instaladas nos territórios para uma intervenção que busca sinergia entre iniciativas federais, estaduais e municipais, governamentais e da sociedade civil". Capacidades instaladas são entendidas como:

> – Disposição de diversos atores para negociação, pactuação e implementação da educação integral;
>
> – Potencialidades das políticas e programas para o público infanto-juvenil no território (recursos humanos, técnicos e metodológicos);
>
> – Metodologias de produção e análise de informações, bem como sua divulgação;
>
> – Implementação de ações pactuadas, monitoramento e avaliação (MEC, 2009b, p. 42).

Na sequência, o referido caderno apresenta as instâncias de gestão nas três esferas de governo: o Fórum Interministerial, o Comitê Metropolitano e o Comitê Local.

Segundo Moll (2012)

> Para o enraizamento da política de educação integral, por meio do *Programa Mais Educação*, propôs-se a organização de comitês locais, metropolitanos, regionais e/ou estaduais que estimulem processos de inter-apoio entre os professores, comunidades, gestores estaduais municipais, escolares, universidades e sociedade civil. Esses comitês vêm configurando significativo 'movimento' pela educação integral país afora (MOLL, 2012, p. 135).

No Rio Grande do Sul, como o Programa iniciou sua implementação na região metropolitana de Porto Alegre, o primeiro comitê criado foi o Metropolitano, constituído pelos coordenadores das escolas das redes estaduais e municipais. Na Rede Estadual, fazem parte desse Comitê Metropolitano as escolas da 1ª, 2ª, 12ª, 27ª e 28ª coordenadorias regionais de educação (CREs).

Como a constituição dos comitês é um dos critérios para a adesão das escolas, com a expansão do Programa foram criados outros comitês regionais.

No segundo semestre de 2011, foram formados por iniciativa e articulação da Seduc com as CREs e secretarias municipais de educação, seis comitês regionais Mais Educação: Fronteira (envolvendo escolas da 10ª, 19ª, 32ª e 35ª CREs), Serra e Mar (envolvendo escolas da 4ª, 11ª, 23ª e 16ª CREs), dos Vales (envolvendo escolas da 3ª, 6ª, 8ª e 24ª CREs), Farroupilha (envolvendo escolas da 5ª, 13ª e 18ª CREs), Noroeste Missões (envolvendo escolas da 9ª, 14ª, 17ª, 20ª, 21ª e 36ª CREs), do Norte (envolvendo escolas da 7ª, 15ª, 25ª e 39ª CREs).

Em novembro de 2011, foi criado o Comitê Estadual Mais Educação, que possui caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador e direção compartilhada formada por um colegiado com pessoas de diferentes setores da sociedade: dois representantes de cada comitê regional (sendo um da rede estadual e um da rede municipal); dois representantes da União Nacional de dirigentes Municipais de Educação (Undime/RS), dois representantes da Seduc, dois representantes do Conselho Estadual da Educação, três representantes da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa e dois representantes da Federação das Associações de Pais e Mestres – ACPM/Federação.

Segundo a assessora referência do *Programa Mais Educação* na Seduc, o Comitê Estadual Mais Educação, entre outras ações, tem como tarefa acompanhar a implementação do Programa no Estado, nas escolas estaduais e municipais, viabilizando a participação social a fim de qualificar a gestão e a interlocução entre as políticas públicas, na perspectiva de uma ação intersetorial; compartilhar informações dos programas e serviços federais, distritais, estaduais e municipais para crianças e adolescentes; monitorar o Programa a partir da especificidade do município em relação às deliberações do ECA, do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, do *Programa Nacional de Educação Ambiental*, e demais instrumentos de planejamento da

ação pública para a infância e adolescência; incentivar a formação de pessoas para atuarem no PME em âmbito local/regional; mapear as oportunidades educativas do território em termos de atores sociais, equipamentos públicos e políticas sociais; e produzir registros sobre a implementação, execução e resultados dos trabalhos instituídos pelo Comitê para implementação do *Programa Mais Educação* e socializá-los para contribuir com a qualificação da política pública de educação integral.

Quanto aos comitês locais, os documentos do Programa definem que "o diretor da escola, por meio de sua atuação com o Conselho Escolar, tem o papel de incentivar a participação, o compartilhamento de decisões e de informações com professores, funcionários, estudantes e suas famílias" (MEC, 2011, p. 14) e uma das atribuições dos coordenadores é participar dos comitês. Portanto, a gestão deve ser compartilhada e a existência de comitês é uma orientação expressa nos documentos do Programa.

As atribuições dos coordenadores do Programa são apresentadas no caderno *Programa Mais Educação: Gestão Intersetorial no Território* (MEC, 2009b). As principais atribuições são as seguintes:

- divulgar o Programa, com ações de mobilização de estudantes, familiares e pessoas da escola e da comunidade;
- participar das reuniões, formações e eventos realizados pelas secretarias e entidades de apoio;
- participar das reuniões do Comitê Local;
- contribuir no mapeamento da comunidade e na identificação de parceiros locais para o desenvolvimento das ações, em conjunto com os demais participantes do Comitê Local;
- elaborar e executar o planejamento das atividades no âmbito da escola, apoiado no referencial apresentado no Caderno Redes de Saberes Mais Educação;
- planejar e realizar com a equipe ações que proporcionem a criação de vínculos da escola com a comunidade e, em especial, com os jovens, tais como

feiras, concursos culturais, festivais, gincanas dentre outros;

- orientar e auxiliar os oficineiros no preenchimento e na elaboração do plano de trabalho (MEC, 2009b, p. 53).

Como se vê, o coordenador do Programa tem um papel importante a desempenhar nos aspectos de gestão do Programa. Sem essa figura na escola o Programa não deslancha, pois ele deve garantir a funcionalidade do Programa, selecionando as oficinas e os educadores com competências para desenvolverem as oficinas; organizando as turmas, os locais e os horários para a realização das diferentes oficinas; orientando, coordenando e acompanhando o planejamento e a execução das oficinas realizadas pelos educadores; supervisionando a distribuição das três refeições diárias para os estudantes, bem como a frequência dos alunos, informando à equipe diretiva para que sejam tomadas as providências no caso de infrequência; articulando com a supervisão da escola o trabalho pedagógico na perspectiva da educação integral entre os turnos. Além das atribuições de ordem burocráticas, como elaborar o relatório mensal das atividades exigido pelo MEC (relatório mensal de atividades realizadas por monitor voltadas à educação integral e recibo de ressarcimento mensal de despesas com transporte e alimentação dos oficineiros) e a participação nas formações promovidas pela mantenedora e dos Comitês do PME.

É importante destacar que o MEC exige das mantenedoras uma contrapartida que é a existência do coordenador do Programa e, nas escolas estaduais, todas têm essa figura. Nas escolas que têm até 300 estudantes no PME a carga horária do Coordenador é 20h semanais e nas escolas com mais de 300 estudantes a carga horária é 40h.

Nas escolas pesquisadas, 82% das gestoras informaram que participam do Comitê Local, destas, 89% disseram que participam "sempre" e 11% disseram que sua participação é "eventual". Entre os coordenadores do Programa, pouco mais da metade (64%) afirmou que participa do Comitê Local e destes, 71% informaram que participam "sempre" e 29% que sua participação é "eventual". Portanto, por essas informações, constata-se que poucos coordenadores es-

tão seguindo as orientações do Programa no que concerne à gestão do Programa. A pesquisa não indagou sobre as demais atribuições, mas se a participação dos coordenadores no Comitê Local é relativamente baixa, podemos supor que as demais atribuições vinculadas ao Comitê Local também podem não estar sendo atendidas como o Programa prescreve.

Quanto às formações específicas do Programa, o MEC vem realizando sistematicamente, desde o início da implementação, videoconferências, às quais os coordenadores participantes da pesquisa disseram que assistem. Os coordenadores informaram que desde o início do Programa sempre houve encontros promovidos pela mantenedora, mas no último período esses momentos se intensificaram. É preciso destacar que esses espaços de formação destinam-se, quase que exclusivamente, aos coordenadores, não envolvem outros profissionais da escola ou mesmo os oficineiros.

Segundo a assessora referência do *Programa Mais Educação* na Seduc, desde 2011, quando assumiu essa função, tem sido realizada uma extensa agenda de formação, que conta com reuniões periódicas bimestrais com os assessores das coordenadorias de educação, que multiplicam essas reuniões nas escolas de sua jurisdição. Nessas reuniões é trabalhada a operacionalização administrativa e pedagógica da educação integral.

Segundo a mesma assessora, em 2011 foi realizado o "I Encontro Estadual Mais Educação". Em 2012, foi realizada a "I Mostra de Trabalho RS aqui tem Mais Educação!", atividade proposta pela coordenação de Educação Integral da Seduc e operacionalizada pelos comitês regionais, a ação atingiu 70% dos municípios que possuíam o PME, na qual a população pôde acompanhar as apresentações dos trabalhos desenvolvidos pelas escolas das redes estaduais e municipais. Também aconteceram sete encontros regionais de formação, os quais envolveram os coordenadores do Programa nas escolas, cuja pauta principal foi a reelaboração dos projetos político-pedagógicos (PPPs) e a necessidade de efetivar um trabalho integrado entre o currículo "regular" e as atividades do PME. Também foi realizada a "I

Formação Inter Regional: Boas Práticas relacionadas à Educação em Direitos Humanos".

A assessora referência do *Programa Mais Educação* também informou que, além do cronograma das reuniões periódicas, está prevista a realização do II Encontro Estadual Mais Educação e seminários com temáticas relacionadas à Educação Integral, qualificação dos coordenadores do PME das escolas e educadores populares (oficineiros) responsáveis pelo desenvolvimento das atividades de educação Integral. Comunicou, também, que na semana que antecede o recesso de julho, a orientação é que os oficineiros participem das formações realizadas nas escolas.

4.2.2 Sobre o conhecimento da concepção do *Programa Mais Educação* e projeto político-pedagógico

Para que o Programa atinja seus objetivos e finalidades é indispensável que a comunidade escolar, especialmente os profissionais que atuam na escola, conheçam o teor dos documentos do Programa.

Vários documentos foram elaborados e dirigidos aos atores que vão atuar no contexto da prática, especialmente ao gestor e ao coordenador do Programa, ou professor comunitário, como é chamado nos documentos. Nos cadernos da trilogia do *Programa Mais Educação* estão explicitadas a concepção do Programa, as orientações para a implementação, as sugestões para a (re)construção do projeto político-pedagógico, etc.

Nas escolas pesquisadas, segundo informações das gestoras, todos os professores da escola têm conhecimento sobre os objetivos e finalidades do *Programa Mais Educação*. No entanto, quando se confronta a informação das gestoras com as manifestações dos docentes apresentadas até o momento, principalmente na análise dos critérios de adesão, percebe-se que há contradição nas informações.

Em relação ao conhecimento do teor dos principais documentos do Programa pelas gestoras e pelos coordenadores do Programa, a pesquisa obteve as seguintes informações: 64% das gestoras e 82% dos coordenadores disseram conhecer o teor do caderno *Educação Integral: Texto Referência para o Debate Nacional* (MEC, 2009a); 55% das gestoras e 64% dos coordenadores disseram conhecer o teor do caderno *Programa Mais Educação: Gestão Intersetorial no Território* (MEC, 2009b), 64% das gestoras e 73% dos coordenadores disseram conhecer o teor do caderno *Rede de Saberes: Pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação Integral* (MEC, 2009c) e 100% das gestoras e dos coordenadores disseram que conhecem o caderno *Programa Mais Educação: Passo a Passo* (MEC, 2011), conforme indicado no quadro 4.6.

Quadro 4.6 – Respostas das gestoras e dos coordenadores do PME sobre o conhecimento do teor dos cadernos do PME – Escolas da Amostra – 2012 (em %)

Cadernos Série Mais Educação	Sim		Não	
	Gestor	Coordenador	Gestor	Coordenador
Caderno Programa Mais Educação: Gestão Intersetorial no Território	55%	64%	45%	36%
Caderno Educação Integral: Texto Referência para o Debate Nacional	64%	82%	36%	18%
Caderno Rede de Saberes: Pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação Integral	64%	73%	36%	27%
Caderno Programa Mais Educação: Passo a Passo	100%	100%	0%	0%

O caderno *Programa Mais Educação: Passo a Passo* (MEC, 2011), embora seja um documento importante, constitui-se numa espécie de manual operacional, ou seja, não tem a riqueza do conteúdo – referenciais teóricos de educação integral, de gestão, de currículo, etc. – que os cadernos da trilogia têm. Pelo que se depreende das declarações das gestoras e dos coordenadores do Programa, o caderno *Programa Mais Educação: Passo a Passo* (MEC, 2011) é o único que todos conhecem. O caderno *Programa Mais Educação: Gestão Intersetorial no Território* (MEC, 2009b) é conhecido apenas

por pouco mais da metade das gestoras e por um percentual de coordenadores pouco acima do percentual das gestoras. Vale lembrar que o conhecimento de seu conteúdo é importante para as reflexões que a equipe diretiva e os coordenadores devem realizar no sentido de planejar, monitorar e avaliar a implementação do Programa na escola, etapas necessárias da serem seguidas num agir intencional que busque atingir os objetivos do Programa, sem as quais a escola corre o risco de perder o foco. O caderno *Rede de Saberes Mais Educação: Pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação Integral* (MEC, 2009c) é outro subsídio importante para a (re)elaboração do projeto político-pedagógico na perspectiva da educação integral e da incorporação do diálogo entre os saberes – escola e comunidade –, diálogo esse necessário para conferir significado e sentido às aprendizagens dos estudantes. Desse modo, a constatação de que conhecimento do teor dos cadernos da trilogia do Programa é relativamente baixo, esse fato pode trazer prejuízos para o alcance dos objetivos do Programa.

Para os formuladores do *Programa Mais Educação*, a política vai além da ampliação da jornada escolar e da conjugação do binômio "educação e proteção". Quase todos os documentos legais e os "secundários", ou seja, aqueles elaborados pelos executores da política no nível do MEC, que expressam a concepção do Programa, apontam para a necessidade da escola construir uma nova organização curricular que passa pela reconstrução do projeto político-pedagógico na perspectiva de uma educação integral. Portanto, o Programa se propõe a incidir nessa ressignificação do currículo escolar.

O Conselho Nacional de Educação, por meio das diretrizes curriculares nacionais do ensino fundamental (CNE/CEB, 2010), sublinha essa necessidade de articular o lúdico aos campos do conhecimento para que o trabalho escolar seja prazeroso. As DCNEF orientam as escolas expondo o seguinte:

> Do ponto de vista da abordagem, reafirma-se a importância do lúdico na vida escolar, não se restringindo sua presença apenas à Arte e à Educação Física. Hoje se sabe que no processo de aprendizagem a área

> cognitiva está inseparavelmente ligada à afetiva e à emocional. Pode-se dizer que tanto o prazer como a fantasia e o desejo estão imbricados em tudo o que fazemos. Os estudos sobre a vida diária, sobre o homem comum e suas práticas, desenvolvidos em vários campos do conhecimento e, mais recentemente, pelos estudos culturais, introduziram no campo do currículo a preocupação de estabelecer conexões entre a realidade cotidiana dos estudantes e os conteúdos curriculares. Há, sem dúvida, em muitas escolas, uma preocupação com o prazer que as atividades escolares possam proporcionar aos estudantes. [...]
>
> A escola tem tido dificuldades para tornar os conteúdos escolares interessantes pelo seu significado intrínseco. É necessário que o currículo seja planejado e desenvolvido de modo que os estudantes possam sentir prazer na leitura de um livro, na identificação do jogo de sombra e luz de uma pintura, na beleza da paisagem, na preparação de um trabalho sobre a descoberta da luz elétrica, na pesquisa sobre os vestígios dos homens primitivos na América e de sentirem o estranhamento ante as expressões de injustiça social e de agressão ao meio ambiente. (CNE/CEB, Parecer Nº 11/10, p. 16)

O caderno *Educação Integral: Texto Referência para o Debate Nacional* (MEC, 2009a, p. 32) traz esse debate ao colocar que

> o papel da escola na proposição do projeto de Educação Integral deve se constituir a partir da luta por uma escola mais viva, de modo que se rompa, também, gradativamente, com a ideia de sacrifício, atrelada ao Ensino Formal e, por outro lado, de prazer a tudo que é proposto como alternativo ou informal em relação a esse sistema escolar.

Segue dizendo que

> Romper a dicotomia, entre as aulas acadêmicas e as atividades educacionais complementares, exige a elaboração de um projeto político-pedagógico aberto à participação e à gestão compartilhada de ações convergentes à formação integral de crianças, de adolescentes e de jovens – do contrário, pode-se estar apenas capturando

> o seu tempo livre, com a pretensão de que, na escola, ficarão melhor cuidados ou de que aprenderão mais, permanecendo por mais tempo na escola, ou seja, oferecendo-lhes "mais do mesmo" – o que as experiências nessa direção têm demonstrado não melhorar o processo de aprendizagem (MEC, 2009a, p. 32) .

No *Manual da Educação Integral para obtenção de apoio financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/ Integral, no exercício de 2010* (FNDE, 2010) é dito, também, que "é desejável que a escola estabeleça relações entre as atividades do PME e as atividades curriculares na perspectiva de constituição de um tempo *continuum*".

Há, portanto, uma profusão de documentos legais e subsídios do Programa que buscam o convencimento pedagógico sobre a necessidade de ressignificar o currículo e nada mais oportuno e necessário do que aproveitar o advento do *Programa Mais Educação* para realizar esta mudança, uma vez que essa é uma política que se propõe à educação integral em tempo integral. Uma escola de educação integral que garanta a permanência do aluno na escola e lhe ofereça uma sólida formação é fundamental para atender a nossas crianças e adolescentes, especialmente as das classes mais desfavorecidas socialmente.

Nesse sentido, como o debate não é novo, ele acompanha a trajetória do Programa, esse estudo que se propõe avaliar o contexto da prática dessa política, quis examinar esse aspecto da implementação do Programa.

Assim sendo, indagou-se às gestoras sobre a relação do projeto político-pedagógico (PPP) da escola com a implementação do Programa, ou seja, se o PPP já havia sido reformulado a fim de contemplar as orientações do *Programa Mais Educação*, especialmente aquelas que abordam a necessidade de uma jornada ampliada num currículo integrado, explicitadas no caderno *Programa Mais Educação: Passo a Passo MEC, 2011)*, – que todas as gestoras disseram conhecer. Dentre outras orientações o referido caderno diz:

> As atividades para as crianças e jovens participantes da Educação Integral devem estar relacionadas às atividades que já são desenvolvidas na escola, que é uma só. Seu projeto político pedagógico, por ser o documento que traduz a filosofia e a forma de organização pedagógica e curricular, traduz as intenções e relações estabelecidas entre todas as atividades desenvolvidas no ambiente educativo. É preciso pensar um *continuum* no tempo escolar que está ampliado. A organização curricular contempla não só os conteúdos que são desenvolvidos com os estudantes, mas todas as intenções educativas da instituição. Diz respeito tanto aos conhecimentos de situações formais e informais, assim como aos conteúdos e situações que a escola propõe como vivência aos seus estudantes e às diferentes relações estabelecidas na condução desse processo (MEC, 2011, p. 19).

Constatou-se que apenas 36% das gestoras promoveram a reformulação do PPP da escola, as demais (64%) informaram que estavam reestruturando o PPP nas reuniões pedagógicas. Ou seja, é muito comum, entre aqueles que fazem pesquisa em escola, a constatação de que o PPP está "em reformulação" ou "em reestruturação"; parece que nem o advento do *Programa Mais Educação*, com um enorme potencial de incidir na reorganização curricular, tem sido capaz de dar vida ao principal instrumento de planejamento escolar.

Percebe-se que, passados quatro anos de implementação do Programa, os principais elementos de mudança efetiva na escola, rumo à educação integral que o Programa propõe constituir, estão acontecendo de forma muito branda na maioria das escolas pesquisadas, ou não estão acontecendo. Os dados apresentados acima, embora expressem uma amostra, são significativos, ou seja, articulados com outros dados expostos ao longo desse trabalho, permitem inferir que no contexto da prática, o PME não está conseguindo promover a alteração curricular que se propõe. Essa negligência das direções de escola dá margem para a existência de fatos inaceitáveis, comentados por vários coordenadores, quando disseram que com a implementação do *Programa Mais Educação* existem "duas escolas", "uma não conversa com a outra".

De parte da Seduc/CRE, embora haja um processo de estímulo à reformulação curricular, especialmente fomentado nas formações com os coordenadores do Programa, não há uma ação mais propositiva com o intuito de comprometer as escolas com a reformulação do PPP com vistas à alteração curricular das escolas que estão no PME.

Não restam dúvidas de que a eficácia escolar, entre outros fatores, é afetada pela gestão dos sistemas educacionais e das próprias escolas. Uma boa gestão requer um tratamento adequado às funções essenciais de planejamento, de estratégia de execução do planejamento, de acompanhamento e de avaliação dos objetivos traçados. Gandin e Gandin (1999, p. 22), chamam atenção para a importância do planejamento escolar ao dizerem que "para a existência de qualquer resultado, não basta uma ideia: junto com ela é necessário um processo lúcido para torná-la realidade" e acrescentam que "investir no planejamento [...] traz como resultado um crescimento da instituição, mormente se o instrumento utilizado for o planejamento participativo" (ibidem, p. 39).

Tem-se clareza de que apenas a reformulação dos PPPs é insuficiente para mudar os paradigmas elitistas e anacrônicos arraigados na cultura escolar, mas a reformulação do PPP, na perspectiva da educação integral, é indispensável a ser realizada para que se alcance uma educação de qualidade no contexto de universalização do acesso à educação básica e de direito à educação, e para que o *Programa Mais Educação* cumpra seus propósitos.

Para que aconteça a reformulação do PPP e os desdobramentos apontados pelo Programa, é fundamental a existência de um processo de reflexão coletiva, intencional, sistemático, bem planejado e organizado, nas escolas e nas redes de ensino, além dos processos formativos realizados através dos diferentes comitês que o Programa orienta a constituição.

Os professores da REE/RS, atualmente, têm garantido, na sua carga horária semanal, um terço de sua jornada semanal de trabalho para atividades que possam ser utilizados para esse propósito. Mas

a direção da escola tem um papel central no sentido de desencadear essa reflexão e a ressignificação curricular. O caderno *Programa Mais Educação: Passo a Passo* (MEC, 2011, p. 14) traz orientações à escola ao dizer que a ela cabe

> promover o debate da Educação Integral nas reuniões pedagógicas, de planejamento, de estudo, nos conselhos de classe, nos espaços do Conselho Escolar. Isso porque a Educação Integral representa o debate sobre o próprio projeto educacional da escola, da organização de seus tempos, da relação com os saberes e práticas contemporâneos e com os espaços potencialmente educacionais da comunidade e da cidade. O resultado esperado é o envolvimento de toda a comunidade, em especial dos estudantes, em um ambiente favorável à aprendizagem.

Portanto, a reformulação do PPP tem que ensejar um novo currículo que oportunize uma educação integral e integrada, que rompa com a concepção de turno e contraturno e que incorpore o diálogo dos saberes. Para isso é necessário a existência de momentos sistemáticos de planejamento conjuntos entre oficineiros e professores e momentos de discussão com a comunidade.

Por essa razão, as gestoras das escolas, durante a pesquisa, foram indagadas sobre a existência de momentos de planejamento e/ou diálogo entre os professores titulares das turmas e os oficineiros. Uma proporção de 82% das gestoras informaram que haviam reuniões conjuntas. Sendo que 22% das gestoras informaram que as reuniões eram semanais, 56% responderam que eram mensais e duas (22%) marcaram a alternativa "outras". Uma gestora que havia informado que não ocorriam reuniões de planejamento conjunto na sua escola, fez o seguinte comentário: "essa é uma mudança para 2013".

Como a existência de espaços de troca entre docentes e oficineiros é fundamental para a constituição de uma organização curricular na perspectiva da educação integral e integrada, na qual precisa ser superada a visão de turno e contraturno, às gestoras e aos docentes foi perguntado se haviam momentos de troca entre

docentes e oficineiros e se os oficineiros participavam de reuniões pedagógicas e conselhos de classe. Apenas 32% delas responderam que há espaços de planejamento e troca entre docentes e oficineiros. Mesmo com esse baixo percentual de gestoras afirmando a existência desses espaços, percebe-se que há resistência na participação dos oficineiros, pois alguns comentários entendem que a "participação [dos oficineiros] nos Conselhos de Classe é apenas em casos específicos".

Quanto aos docentes participantes da pesquisa, houveram respostas diferenciadas. Uma parte menor de docentes (37%) afirmou que existem espaços de integração entre os profissionais da escola, docentes e oficineiros, e a outra parte negou. Mas, mesmo entre os docentes que informaram existir espaços de troca e de planejamento conjuntos, percebe-se que a maioria foi evasiva nas respostas, pois disseram que "estão em frequente contato", "sempre que é possível, conversamos com os oficineiros", "não há um horário específico, mas sempre conversamos", "algumas trocas sim, quando possível, pois não há horário disponível que contemple professores e oficineiros", "devido ao pouco tempo que dispomos essas trocas não são tão frequentes, mas ocorrem", "espaços são oferecidos, mas os oficineiros não se integram. Há muita resistência e despreparo de alguns", "a Coordenadora nos permite estes contatos, mesmo que breves", "não temos muito tempo para isso, costumamos trocar ideias nos intervalos de recreio ou entrada", "eu converso muito com o professor da oficina, trocando ideias e propondo atividades bem diversificadas". Alguns docentes afirmaram que existem reuniões gerais com participação dos oficineiros e que existem reuniões periódicas entre todos os componentes da escola. Neste grupo de docentes houve, também, manifestações que ratificaram a existência de espaços de troca entre docentes e oficineiros, mas entendem que são poucos e se depreende que essas oportunidades não reúnem todos os professores, mas apenas aqueles que têm estudantes participantes das oficinas.

Os docentes (63%) que negaram a existência de momentos de trocas se expressaram com argumentos variados. Para alguns, esses momentos inexistem, porque os oficineiros não "recebem" para participar de reuniões, somente pelas horas de trabalho com os estudantes, outros entendem que não há necessidade porque o coordenador do Programa é a ponte entre professores e oficineiros, outros, ainda, disseram que não existem momentos específicos de troca e de planejamento, mas entendem que deveria existir.

Segundo informações da assessora referência do *Programa Mais Educação* na Seduc, as orientações da mantenedora, desde 2011, quanto ao trabalho dos oficineiros é a seguinte: cada oficineiro pode fazer até 15 horas/mês, para esse total de horas recebe R$300,00 de ajuda de custo[11]. Esse total de horas representa duas oficinas de uma hora e meia por semana[12], mais uma hora para monitorar o horário do almoço em um dos dias da semana, que totalizam 13 horas. As demais duas horas por mês são para planejamento e/ou reunião.

Embora entre as atribuições do coordenador do Programa, definidas nos documentos oficiais, não haja uma específica que trate de promover e/ou mediar, no âmbito da escola, o diálogo entre professores e oficineiros, na pesquisa foi feita uma indagação sobre o tema aos coordenadores: 91% deles responderam que procuram promover diálogo entre os diferentes profissionais que atuam com os estudantes.

O que se depreende das falas dos coordenadores do Programa, dos gestores e dos docentes é que há muita resistência na aceitação do oficineiro como um educador no processo de ensino-aprendizagem. De modo geral, se percebe que há uma barreira "cultural" entre os profissionais da escola e os oficineiros, mesmo muitos oficineiros sendo universitários ou profissionais habilitados. Talvez essa barreira existente seja porque os profissionais da escola se sintam "ameaçados" devido à natureza lúdica das oficinas. Mas, tam-

[11] Desde 2009, o máximo que um oficineiro podia receber de ajuda de custo era R$300. A partir de 2013, a ajuda de custo passou a ser de R$400,00.

[12] As duas oficinas totalizam três horas semanais dos oficineiros. Os(as) estudantes têm duas oficinas de uma hora e meia por dia.

bém, pode ser pela rotatividade dos oficineiros, fato esse que depõe contra a credibilidade do PME.

Pelos dados extraídos da pesquisa, pode-se considerar que essa "resistência" dos docentes em relação aos oficineiros, corroborada pelos coordenadores, pode ser um obstáculo à concretização dos propósitos mais elevados do Programa.

4.2.3 Sobre as dificuldades encontradas na implementação do *Programa Mais Educação*

Toda política, no momento de sua implementação, traz dificuldades aos seus executores. Nesse sentido, a pesquisa quis saber quais as dificuldades encontradas pelas gestoras e pelos coordenadores na implementação do *Programa Mais Educação*.

Segundo as gestoras, as dificuldades são muitas. Relataram que tiveram dificuldades decorrentes do início do Programa, tais como adequar os espaços físicos da escola para iniciar as oficinas, conseguir oficineiros e dificuldades burocráticas em relação às verbas. Algumas gestoras (27%) relataram que no primeiro ano foi muito difícil, a escola não teve chance de escolha na adesão ao Programa, ele foi imposto pela Coordenadoria de Educação, em razão do baixo Ideb da escola, sem muitas informações sobre o que era o Programa. Segundo elas, situação semelhante aconteceu com outras escolas que aderiram ao Programa. Uma delas disse que, sem saber nada sobre o Programa, sem ninguém explicar, ficou aguardando o recurso, não teve que fazer diagnóstico, nem plano de ação, tudo foi feito pela CRE. De início os professores resistiram, o Programa não foi recebido de "braços abertos", pois desacomodou a escola. Com o tempo e com as melhorias no espaço físico e com os materiais pedagógicos que o Programa proporcionou à escola, as resistências foram minimizadas. Pelos relatos de outras gestoras, percebe-se que a situação de "adesão imposta" não foi generalizada, algumas disseram que a adesão foi tranquila, o Programa foi oferecido à escola e foi bem acolhido.

Para a maioria das gestoras, as principais dificuldades que permanecem são decorrentes da falta de espaço físico na escola e da baixa "remuneração" dos oficineiros. Para elas, a falta de valorização dos oficineiros faz com que eles abandonem as oficinas quando encontram uma ocupação mais rentável.

É preciso destacar que todos profissionais da escola, gestores, coordenadores e docentes, bem como os próprios oficineiros, não concebem o trabalho dos oficineiros e, em decorrência, os valores monetários recebidos, como um trabalho voluntário que recebe ajuda de custo. Todos concebem as oficinas como um trabalho prestado que está sendo mal remunerado. Dessa incompreensão decorrem os problemas de rotatividade, pois a grande maioria dos oficineiros só aceita essa atividade, com os valores definidos, se está desempregada até conseguir outra ocupação laboral mais rentável, ou como um "bico". Como um dos pilares do PME é o trabalho voluntário e as pessoas, especialmente as que têm qualificação para desenvolver esse trabalho, precisam sobreviver, precisam de um "emprego", se deduz que esse é um entrave para a expansão do Programa. No seu início, quando o PME ainda tinha uma abrangência restrita em termos de escolas e estudantes, pode-se aventar a possibilidade de contar com voluntários, mas hoje, dada a ampliação do PME, isso é inviável.

Segundo as gestoras, é bem frequente o abandono dos oficineiros durante o ano letivo e isso traz sérias consequências tanto para as administrações das escolas, que têm que sair às pressas à busca de um substituto durante o andamento das oficinas, quanto para os estudantes. A rotatividade dos oficineiros contribui para a evasão dos estudantes no Programa, pois acaba desmotivando-os, uma vez que os estudantes se apegam aos oficineiros e, em decorrência da sua saída, muitos estudantes abandonam o Programa.

Outra dificuldade apontada refere-se à contratação de pessoas capacitadas para atender as oficinas, tendo em vista o baixo valor de "ajuda de custo" que lhe é oferecido. Relataram, ainda, as dificuldades

burocráticas que, segundo elas, são muitas, como as verbas "amarradas", os três orçamentos para efetuar as compras de materiais, as dificuldade de manter as oficinas no período em que ficam sem receber o novo recurso – "é um caos" relatou uma gestora. Também foi apontada como dificuldade a manutenção dos estudantes no Programa, pois eles faltam muito.

Segundo informações da assessora referência do Programa na Seduc, não há interrupção de envio de verbas pelo MEC. Para a assessora, se em alguma escola houve o término do recurso antes da nova remessa, essa situação aconteceu por problema de gestão, pois transferem recursos suficientes para cada 10 meses, de acordo com os dados informados no Simec.

Em relação à permanência dos estudantes do Programa, algumas gestoras reafirmaram que se a oficina não é do agrado dos estudantes, ou acontece em época de provas, eles faltam, especialmente estudantes maiores e, segundo elas, "não se tem mecanismos para obrigar a presença, além do convencimento aos pais".

É importante destacar que nesse momento da análise da pesquisa realizada, reaparece a questão da infrequência dos estudantes no Programa. O destaque serve para reafirmar que essa questão merece uma atenção especial dos formuladores, no sentido do monitoramento do "custo-benefício" e para estimular as escolas para que façam uma profunda reflexão, pois a infrequência é uma evidência de que há algo errado na escola e não no estudante. O normal é a criança e o adolescente quererem estar na escola, mas para isso a escola tem que ser uma instituição atrativa, ou seja, a construção do conhecimento, quando tem significado para o aluno, é naturalmente prazerosa.

Quanto aos coordenadores do Programa, eles corroboram com as gestoras em algumas das dificuldades indicadas por elas, como a falta de espaço físico, a falta de refeitório, a dificuldade de encontrar oficineiros preparados, interessados e competentes, e a demora das verbas. Alguns coordenadores expressam que é muito frustrante querer ver o Programa funcionar, mas não conseguir oficineiros.

Segundo eles, já aconteceu de um oficineiro ter que atender duas turmas simultâneas para não interromper o atendimento aos estudantes. Relataram, ainda, que, às vezes, a escola escolhe uma oficina, mas não consegue oficineiro. Ao ter que trocar por outra oficina, nem sempre esta outra é bem aceita pelos estudantes, ocasionando outro motivo de infrequência. Para eles, enquanto a escola não tiver um profissional pago decentemente, ou com vínculo, o Programa não terá "credibilidade", pois não consegue garantir o atendimento regular e com atividades significativas.

Além dessas dificuldades, os coordenadores apresentaram outras, como: a resistência do corpo docente da escola e de alguns setores da escola em relação ao Programa, a falta de refeitório nas escolas. Segundo as informações de alguns coordenadores, a grande maioria do corpo docente não reconhece a evolução que os estudantes tiveram a partir do trabalho do *Programa Mais Educação*, muitos professores "até podem ver, mas não explicitam". Uma coordenadora fez um "relato": "aí o *Mais Educação* acaba sendo um mundinho à parte". Mas, disseram que com o decorrer do tempo as resistências estão sendo amenizadas e o espaço físico tem sido qualificado com as verbas do Programa. Um dos coordenadores registrou: "hoje o trabalho flui com mais facilidade".

4.2.4 Sobre os benefícios e a avaliação do *Programa Mais Educação*

Para que a ampliação do *Programa Mais Educação* tenha sido tão significativa, em tão pouco tempo, certamente se deveu à vontade política de atores no âmbito do MEC e de outros setores da administração pública federal, mas também à aceitação de atores no contexto da prática. Nesse sentido, a pesquisa quis saber a visão das gestoras sobre os benefícios que o Programa trouxe à escola.

As gestoras atribuem ao Programa vários benefícios à escola. Para elas, esses benefícios situam-se nos aspectos físicos da escola, no auxílio financeiro e na melhoria do desempenho dos estudantes, além de ser uma opção para os alunos ficarem em tempo integral na escola.

Para as gestoras, a possibilidade de contar com mais verbas permite investir nos estudantes, proporcionar oportunidades educativas, como passeios, e melhorar a alimentação dos participantes do PME. Há mais possibilidade de diversificar o atendimento aos alunos com "cursos que [os estudantes] não teriam condições, como informática" e com a aquisição de materiais didático-pedagógicos diferenciados e suficientes.

Segundo as gestoras, com o Programa houve uma melhora no rendimento escolar dos estudantes e no índice de aprovação, especialmente devido às atividades do macrocampo "acompanhamento pedagógico". Avaliam que a disciplina dos discentes também melhorou e há uma maior integração dos estudantes entre si e da escola com a comunidade.

Também houve a possibilidade de investir em benfeitorias no espaço físico e adquirir materiais pedagógicos que acabam beneficiando a todos. Algumas gestoras informaram que muitos materiais a escola só dispõe devido ao PME.

Os coordenadores do Programa têm visão semelhante às gestoras quanto aos benefícios do Programa. Para eles o Programa trouxe vários benefícios para a escola e para os estudantes. Citam as reformas nos espaços educativos e a manutenção dos prédios, a aquisição de materiais pedagógicos variados em abundância, a melhoria na merenda, o auxílio no aprendizado com o acompanhamento pedagógico e, em alguns casos, atendimento individualizado aos estudantes com maiores necessidades, a interação e integração entre os estudantes, as atividades diferenciadas e prazerosas, a possibilidade de desenvolvimento de projetos interdisciplinares, a participação de pais no dia a dia da escola. Alguns coordenadores disseram que, graças ao Programa, a escola "conseguiu resgatar pais", ou seja, pais que antes nunca compareciam à escola, "começaram a vir para assistir as apresentações culturais dos filhos" – de dança, judô, canto coral, etc. Segundo alguns coordenadores, os estudantes passaram a respeitar os limites, há melhoria no comportamento dos participantes do Programa, no rendimento escolar e em sala de aula. Há, também, maior

interesse dos alunos pela escola e eles estão mais motivados para a realização das tarefas.

Para a maioria dos coordenadores, o maior mérito do Programa é manter os estudantes na escola o dia inteiro, "tirá-lo das ruas", pois "o melhor é saber onde [os estudantes] estão o dia todo".

Nos comentários dos coordenadores aparece uma visão recorrente entre os profissionais da escola. Isto é, para os profissionais da escola, o Programa tem um caráter protetivo e de segurança, eles não demonstram a compreensão do Programa como um indutor da ressignificação curricular na perspectiva da educação integral. Nesse sentido, para atingir os objetivos mais nobres do Programa, é fundamental que, no contexto da prática, os executores da política rompam com essa visão reducionista que estão extraindo dele.

Quanto à avaliação do *Programa Mais Educação*, para as gestoras, variou-se entre ótimo, muito bom e maravilhoso. A maioria das gestoras expressa que gosta muito do Programa, mas entende que ele precisa de adequações.

No que diz respeito às verbas recebidas para o desenvolvimento do Programa, as gestoras dizem que são "engessadas" e entendem que elas deveriam ter mais autonomia no seu gerenciamento e ter a garantia de que a verba chegue no momento certo, para que as oficinas não sofram solução de continuidade. A outra reclamação geral, recorrente, são as verbas reduzidas para "ajuda de custo" aos oficineiros que dificultam o atendimento às necessidades do Programa por que ocasionam grande rotatividade dos oficineiros.

Quanto à avaliação do Programa, os coordenadores apreciam que ele é muito positivo para a escola. Mas entendem, também, que o Programa precisa de ajustes.

Acham que é um Programa necessário, que tem que ser ampliado para todos os estudantes da rede pública, pois tem muitos méritos. O fato de proporcionar atividades lúdicas e fazer com que os estudantes permaneçam todo o dia dentro da escola auxilia a sua

vida escolar e prepara-os para o convívio social, trabalhando os valores do cidadão, tornando-os mais felizes.

Alguns coordenadores acreditam que o *Programa Mais Educação* veio para ficar e outros esperam que ele continue.

Em relação aos ajustes no Programa, tanto as gestoras quanto os coordenadores são unânimes ao referir a necessidade de romper com a rotatividade dos oficineiros. Para eles, a rotatividade é consequência da baixa "remuneração" recebida por esses "profissionais", pois ela "desestrutura" o Programa. Entendem que os oficineiros deveriam ser melhor "remunerados", segundo eles "aí daria certo".

4.3 A visão dos docentes sobre a implementação e avaliação do *Programa Mais Educação*

Nessa avaliação da política pública *"Programa Mais Educação"* que tem por objetivo identificar os impactos na qualidade da educação, era imprescindível buscar informações, junto aos docentes das escolas da amostra, sobre a existência de mudanças na prática pedagógica e na integração entre docentes e oficineiros, especialmente quanto à avaliação dos estudantes.

Antes de expor os dados qualitativos obtidos na pesquisa, vale lembrar o diz que o caderno *Educação Integral - Texto Referência para o Debate Nacional* (MEC, 2009a, p. 36)

> é importante ressaltar que o aumento do tempo escolar necessário à Educação Integral que propomos não objetiva dar conta apenas dos problemas que os estudantes enfrentam devido ao baixo desempenho nos diversos sistemas de avaliação, pois o que se pode constatar, em alguns casos, é que o aumento da jornada de trabalho escolar dos estudantes em disciplinas específicas, como Matemática ou Língua Portuguesa, tem gerado processos de hiperescolarização, que não apresentam os resultados desejados.
>
> A ampliação da jornada, na perspectiva da Educação Integral, auxilia as instituições educacionais a repen-

> sar suas práticas e procedimentos, a construir novas organizações curriculares voltadas para concepções de aprendizagens como um conjunto de práticas e significados multirreferenciados, inter-relacionais e contextualizados, nos quais a ação educativa tenha como meta tentar compreender e modificar situações concretas do mundo.
>
> Nessas circunstâncias, a ampliação da jornada não pode ficar restrita à lógica da divisão em turnos, pois isso pode significar uma diferenciação explícita entre um tempo de escolarização formal, de sala de aula, com todas as dimensões e ordenações pedagógicas, em contraposição a um tempo não instituído, sem compromissos educativos, ou seja, mais voltado à ocupação do que à educação. Assim, faz-se necessária uma nova organização do currículo escolar, em que se priorize muito mais a flexibilização do que a rigidez ou a compartimentalização, o que não significa tornar o currículo frágil e descomprometido com a aprendizagem do conjunto de conhecimentos que estruturam os saberes escolares. É somente a partir do projeto político-pedagógico, construído coletivamente, que a escola pode orientar e articular as ações e atividades propostas na perspectiva da consecução da Educação Integral, baseada em princípios legais e valores sociais, referenciados nos desafios concretos da comunidade onde está inserida a escola (MEC, 2009a, p. 36).

A utilização dos fragmentos acima pretende deixar bem marcado que o PME não se contenta, apenas, com a ampliação da jornada escolar e/ou melhorar o desempenho dos estudantes nos diversos sistemas de avaliação. O PME tem como meta pedagógica o repensar das práticas educativas, os tempos e espaços na perspectiva da educação integral, por isso esse trabalho buscou indagar os docentes, especialmente, sobre a repercussão do PME na sua prática cotidiana.

A busca por informações qualitativas junto aos docentes iniciou indagando qual era o percentual de estudantes beneficiários do *Programa Mais Educação* que estes docentes tinham em suas turmas. Feito o levantamento, percebeu-se que os docentes participantes da pesquisa tinham em suas turmas um número variado de

estudantes pertencentes ao *Programa Mais Educação*. Apenas 10% dos docentes tinham turmas constituídas por 100% de estudantes beneficiários do Programa. A maioria dos docentes (24%) tinha em torno de 10% de estudantes do Programa em suas turmas, conforme demonstra o quadro 4.7.

Quadro 4.7 – Proporção de estudantes do PME nas turmas dos docentes que responderam ao questionário – Escolas da Amostra – 201

Docentes participantes da pesquisa	Lecionam para estudantes beneficiários do PME
24%	em torno de 10%
12%	em torno de 20%
16%	em torno de 30%
16%	em torno de 50%
22%	mais de 50%
10%	100%

Fonte: questionários da pesquisa

Como o Programa se propõe a ir além da ampliação da jornada escolar, tem uma proposta de educação integral e integrada, que rompe com a estrutura de turno e contraturno, que proporcione aos estudantes no turno inverso experiências diferenciadas do turno "regular", mas interligadas, foram feitas várias indagações a cada docente participante considerando essa concepção: uma referia-se a sua visão sobre a existência de integração entre os turnos na escola, outra se referia a sua visão sobre as contribuições do Programa na melhoria da aprendizagem dos estudantes participantes do Programa. Um terceiro questionamento dizia respeito à existência de alteração no trabalho docente decorrente da implementação do PME. Houve mais dois questionamentos relacionados ao processo de avaliação da aprendizagem dos estudantes, sendo um referente à participação/contribuição dos oficineiros nesse processo de avaliação dos estudantes e outra sobre a opinião dos docentes quanto à participação dos oficineiros nos conselhos de classe.

Quanto à integração entre os docentes e os oficineiros, as respostas dos docentes dividiram-se, parte afirmou que existe integração e outra parte posicionou-se pela não existência de integração. Os docentes que afirmaram existir integração, a exemplificam com a existência do jornal da escola, com o diálogo existente entre os professores das disciplinas e os oficineiros do macrocampo "apoio pedagógico", no sentido de combinar conteúdos que devam ser trabalhados, para que ocorra um aprendizado maior nos cálculos e na escrita. Alguns docentes informam que sempre mantêm os oficineiros informados sobre os conteúdos ministrados para que eles, com base nesses conteúdos, criem alternativas para que ocorra o aprendizado. Outros docentes dizem que há integração, mas deveriam ser realizados mais momentos de interação entre os oficineiros e os professores.

Já os docentes que se pronunciaram pela inexistência de integração entre os turnos entendem que é muito difícil devido à inexistência de reuniões. Outros atribuem a falta de integração ao comportamento resistente dos oficineiros em acolher sugestões dos professores. Um docente manifestou que não há integração, que deveria haver um contato maior entre o Programa e as disciplinas "clássicas".

Na análise dos comentários feitos pela maioria dos docentes na pesquisa é perceptível a sua resistência aos oficineiros; embora muitos oficineiros tenham formação similar aos docentes, eles são referidos num tom de subalternidade.

Quanto à visão dos docentes sobre as contribuições do Programa na melhoria da aprendizagem dos estudantes do Programa, 92% dos docentes pesquisados disseram que o Programa tem contribuído para melhorar a aprendizagem dos estudantes participantes. Para a maioria dos docentes, os alunos melhoraram na "parte cognitiva", na socialização e na prática de esportes. Segundo a maioria dos docentes, no geral os estudantes do Programa estão mais atentos em sala de aula, demonstram maior interesse pelas aulas, melhoraram o comportamento, as atitudes e a integração, es-

pecialmente daqueles mais indisciplinados. Segundo a maioria dos docentes, melhorou a frequência e os estudantes procuram cumprir as tarefas para que os pais os deixem permanecer no Programa. Também, na parte cognitiva, apontam que houve um rendimento muito melhor em sala de aula de alguns estudantes.

A maioria dos docentes acha que as oficinas fazem com que os estudantes tenham a oportunidade de realizar atividades diferenciadas e aprender coisas novas que eles, docentes, "não têm tempo de ensinar em sala de aula". Os docentes acreditam que as oficinas contribuem para desenvolver habilidades e melhorar a interação e a participação do aluno tornando-o mais participativo, "mais atuante em sala de aula".

A maioria dos docentes participantes da pesquisa entende que o macrocampo "acompanhamento pedagógico" é fundamental, pois a ele são direcionados os estudantes com maior dificuldade e/ou com baixo rendimento. Para alguns docentes, "só o fato de ficarem na escola todo o dia já muda totalmente sua postura".

Para a maioria dos docentes participantes da pesquisa, o Programa tem contribuído em outros aspectos da vida dos discentes, como a melhoria no relacionamento interpessoal, entre colegas, professores e funcionários. O Programa contribui para melhorar as disposições referentes à higiene[13] e à saúde, pois "proporciona atividades que envolvem educação física e uma alimentação saudável" e o desenvolvimento de habilidades. Segundo estes docentes, para alguns(algumas) estudantes a alimentação escolar é a única alimentação saudável que recebem, assim como as atividades de lazer. O que a grande maioria dos docentes mais enfatizou, contudo, como contribuição do Programa, foi o fato de "[os estudantes] ficarem na escola e não na rua aprendendo ou fazendo coisas que não devem", "[tirar os estudantes] das ruas já é o maior benefício do Programa", "ter evitado que muitos dos [nossos estudantes] fiquem à mercê de más influências".

[13] Em algumas escolas um dos macrocampos escolhido foi o da Prevenção e Promoção da Saúde.

Na análise dos comentários feitos pelos profissionais da escola é recorrente a visão reducionista, apenas protetiva, que eles têm do Programa, o que na avaliação dessa autora dificulta a ressignificação curricular proposta.

No entanto, para 8% dos docentes o Programa não tem contribuído para melhorar a aprendizagem dos estudantes porque não há integração entre os oficineiros e professores. As oficinas não contribuem para melhoria da aprendizagem, porque não há troca de ideias com os professores titulares das turmas. Falta entrosamento entre os professores, direção e oficineiros. Estes docentes não veem mudanças na aprendizagem e no comportamento, porque para eles a participação no Programa é pequena.

Quanto à existência de alteração no trabalho docente, decorrente da implementação do *Programa Mais Educação*, 73% dos docentes disseram que houveram mudanças no seu trabalho. No entanto, nos comentários, a ampla maioria dos docentes não se reportou às mudanças na sua prática pedagógica e, sim, às mudanças ocorridas nos estudantes que interferem no seu trabalho. Para os docentes, os estudantes estão mais interessados pelas aulas, o raciocínio lógico está mais aguçado, assim como o senso crítico, eles estão mais preparados para o processo ensino-aprendizagem, estão mais participativos, receptivos, criativos, melhoraram na escrita e o rendimento nas avaliações evoluiu positivamente.

Porém, sobre mudanças na prática pedagógica docente, houve apenas um comentário, o professor externou que "passou a usar algumas atividades feitas no Programa para avaliação [dos estudantes]".

Os docentes (27%) que entendem que não houve mudanças no seu trabalho, não fizeram comentários, apenas um disse que "[os estudantes] de modo geral se tornaram mais agitados".

Essa análise destacou o comentário acima por entender que ele está eivado de resistência ao trabalho dos oficineiros e às mudanças que o PME pode ensejar na prática pedagógica e/ou organização cur-

ricular – resistência essa já aludida nesse trabalho, que transparece nas respostas à pesquisa, a todo o momento.

Quanto à participação/contribuição dos oficineiros no processo de avaliação dos estudantes, apenas 40% dos docentes informaram que há participação dos oficineiros nas avaliações dos estudantes. Porém, mesmo esse reduzido percentual de docentes, refere-se à existência de participação dos oficineiros nas avaliações dos estudantes de forma subalterna e indireta. Para esse percentual de docentes, a participação dos oficineiros na avaliação dos estudantes restringe-se ao acolhimento das suas opiniões pelos docentes na hora de avaliar, ou a utilização algum trabalho desenvolvido nas oficinas como um instrumento de avaliação. Outros docentes alegam que o aprendizado nas oficinas já contribui na avaliação.

Segundo as informações da maioria dos docentes (60%), os oficineiros não participam das avaliações dos estudantes e é visível a resistência desses docentes, muitos são até irônicos. Algumas de suas manifestações são transcritas a seguir: "penso, que não é permitido pedagogicamente e não consta no regimento da escola", "qual processo de avaliação? De alguma forma eles contribuíram para o processo de aprendizagem", "Por quê? Eles simplesmente reforçam os conteúdos que nós professores estamos ensinando", "a avaliação é responsabilidade dos professores".

Quanto à opinião dos docentes sobre a participação dos oficineiros nos conselhos de classe, 62% dos docentes não concordam com essa participação. Dizem que "esse é um momento do professor que atua em sala de aula com conteúdos e projetos da escola", que "somente em casos pontuais", que "os oficineiros devem ter contato com os professores, mas o Conselho é responsabilidade dos professores e equipe pedagógica", que "não é necessário", que "o Conselho de Classe é espaço somente dos professores", que o conselho "é um órgão interno de interesse dos profissionais que atuam na escola e na aprendizagem dos estudantes. Não compete a opiniões ou intervenções externas", que "as oficinas e a sala de aula estão separadas por fatores externos. Assim como até agora não houve interação entre

professores e oficineiros, também não deve haver participação destes oficineiros nos Conselhos de Classe", que "precisa haver um preparo para estar no Conselho", "não acho necessário, pois o número de [estudantes] que participam das oficinas ainda é pequeno", "não, porque eles ficam pouco tempo com [os estudantes]".

Outros docentes, (38%) entendem que os oficineiros deveriam participar do conselho de classe, pois, como suas atividades são desvinculadas, os oficineiros teriam muito a relatar sobre os estudantes no conselho, especialmente como eles interagem em outras situações e, também, para ter maior integração entre todos os profissionais que se envolvem com os estudantes. Na avaliação dessa autora, alguns docentes defendem a participação dos oficineiros por razões pragmáticas, pois, para alguns docentes, a participação dos oficineiros nos conselhos de classe é para que eles "conheçam as dificuldades [dos estudantes] e saibam onde devem intervir", mas não porque concebam a avaliação numa perspectiva de educação integral.

Pelas informações obtidas junto aos docentes, percebe-se um desconhecimento acerca das proposições curriculares do Programa, mas, ao mesmo tempo, fica evidenciado que há espaço para um convencimento pedagógico, o qual, pelo visto, não tem sido realizado nem pelos coordenadores do Programa nem pela equipe diretiva. Percebe-se, também, que a implementação do Programa não está sendo linear e homogênea, ou seja, em algumas escolas a implementação tem uma aproximação maior com as finalidades do programa do que em outras, mas isso era esperado, pois os principais referenciais teóricos que embasam essa tese no que diz respeito à análise e avaliação de políticas públicas alertam sobre a ocorrência dessa situação. Pelas expressões da maioria dos docentes, percebe-se, ainda, a carga bem pronunciada de resistência ao trabalho conjunto com os oficineiros e às mudanças que o Programa propõe e esse fato tem relevância para a avaliação dos entraves à consecução das finalidades do PME. No entanto, pode-se extrair das informações dos docentes que o Programa tem contribuído para melhorias atitudinais e para a proficiência dos(as) estudantes beneficiários do Programa.

Como os documentos principais do Programa apontam para um debate nacional e enfatizam que o Programa é uma proposta de educação integral e integrada, em construção, e de melhoria da aprendizagem, a pesquisa quis colher sugestões dos docentes para o aperfeiçoamento do Programa.

Quanto às referidas sugestões, a maioria delas concentraram-se na "remuneração" dos oficineiros e na falta de integração entre oficineiros e docentes, pois expressam que o Programa é "algo separado, um mundo a parte, outra escola". Alegam que um dos óbices para a integração entre docentes e oficineiros é a impossibilidade dos oficineiros participarem das reuniões e dos projetos da escola pela inviabilidade de "ressarcimento pecuniário" desses momentos a esses profissionais. Sugerem que haja uma melhor "remuneração" dos oficineiros para que não persista tanta desistência e troca desses profissionais, para que se crie um vínculo maior dos oficineiros com a Escola, para que sejam viabilizadas reuniões conjuntas de planejamento e trocas de informações sobre os(as) estudantes do Programa, e para que haja oficinas diárias.

Além dessas sugestões, houveram outras mais pontuais como: ampliar as oficinas do macrocampo "acompanhamento pedagógico", realizar "um trabalho de conscientização com as famílias da importância do projeto e um envolvimento maior dos professores com o Programa" e "iniciar o Programa [pelos estudantes] mais jovens, no caso pela educação infantil".

Quanto à avaliação do Programa pelos docentes, com pouquíssimas exceções, houve quase unanimidade na aprovação do mesmo. A grande maioria dos docentes entende que é um programa essencial, que não pode parar, pois é uma ótima iniciativa que oferece diversas atividades e experiências que contribuem na aprendizagem, na socialização e na permanência na escola, além de possibilitar a alimentação. O Programa tem contribuído para que os estudantes fiquem mais motivados em sala de aula e favorece os estudantes que necessitam de maior atenção em seu desenvolvimento cognitivo e social. Alguns docentes agregam que o Programa beneficia os estu-

dantes de famílias com baixa renda que passam por dificuldades e dá um melhor acompanhamento aos filhos; além disso, o turno integral também auxilia as famílias, pois muitos estudantes ficam sozinhos em casa no turno inverso. Outros docentes reincidem na atribuição de importância ao Programa pelo seu caráter reducionista, relacionado ao aspecto protetivo, pois expressam que, além de dar aos estudantes a oportunidade de aprender, retira-os da rua no horário inverso à aula. Um percentual pequeno de docentes atribui importância ao Programa pela melhoria dos espaços físicos e ambientes escolares que o Programa proporcionou. Apenas 2% dos docentes destoaram dos demais dizendo que "não considero efetivo na aprendizagem [dos estudantes] sendo assim não cumpre o seu objetivo".

4.4 A visão dos pais e mães sobre a implementação do *Programa Mais Educação* e a relação escola/comunidade

Entre as principais referencias teóricas do *Programa Mais Educação* está o *Movimento das Cidades Educadoras* e as ideias de Anísio Teixeira, cujos principais conceitos estão contemplados nesse trabalho, no capítulo 2.

A utilização desse referencial se deve ao entendimento de que o *Programa Mais Educação* não se restringe à ampliação da jornada escolar, sua perspectiva é de educação integral e integrada. Nos ensinamentos de Anísio Teixeira não há educação integral sem tempo integral, mas só o tempo integral, por si só, não garante a educação integral.

Para responder aos desafios da contemporaneidade, a implementação do Programa tem que estar associada à construção de um currículo que amplie "tempos, espaços e conteúdos, buscando construir uma educação cidadã, com contribuições de outras áreas sociais e organizações da sociedade civil" (MEC, 2009a, p. 25). Para que isso aconteça é necessário que a escola quebre seus muros, físicos e culturais, sem, no entanto, perder a centralidade do processo ensino-aprendizagem.

No contexto atual de universalização do acesso e da educação como um direito positivado, quebrar o muro cultural significa subs-

tituir o currículo propedêutico tradicional e anacrônico que impera na grande maioria das escolas por um currículo que se "enriqueça" da diversidade de saberes que compõem a realidade social brasileira, constituindo uma "comunidade de aprendizagem"[14].

> Os saberes comunitários representam o universo cultural local, isto é, tudo aquilo que nossos estudantes trazem para a escola, independentemente de suas condições sociais. Esses saberes são os veículos para a aprendizagem conceitual: queremos é que os estudantes aprendam através das relações que possam ser construídas entre os saberes. Os estudantes devem, portanto, ser estimulados a usar seus saberes e ideias a fim de formularem o saber escolar (MEC, 2009c, p. 37).

A outra vertente conceitual do *Programa Mais Educação* se propõe a romper o muro físico da escola, ampliando os espaços, pois entende que todos os espaços são educadores, a cidade é educadora, para tanto o Programa se utiliza do provérbio africano "é preciso toda uma aldeia para educar uma criança". Pelo conceito de "comunidade de aprendizagem" adotado pelo Programa "toda a comunidade e a cidade com seus museus, igrejas, monumentos, locais como ruas e praças, lojas e diferentes locações [educam] – cabendo à escola articular projetos comuns para sua utilização e fruição considerando espaços, tempos, sujeitos e objetos do conhecimento" (MEC, 2009a, p. 35).

Partindo dessa base conceitual, foram colhidas, na pesquisa de campo, informações das gestoras sobre a relação escola-comunidade e, junto a pais e mães de estudantes, informações sobre a implementação do Programa.

Em relação às gestoras, 91% delas disseram que o Programa contribuiu para estreitar a relação com a comunidade. Uma úni-

[14] *Programa Mais Educação* se utiliza do conceito de "comunidade de aprendizagem", formulado por Rosa Maria Torres. "Uma comunidade de aprendizagem é uma comunidade humana organizada que constrói um projeto educativo e cultural próprio para educar a si própria, suas crianças, seus jovens e adultos, graças a um esforço endógeno, cooperativo e solidário, baseado em um diagnóstico não apenas de suas carências, mas, sobretudo, de suas forças para superar as carências" (MEC, 2009a, p. 31)

ca gestora entende que o Programa não contribuiu neste sentido, mas fez um comentário que se pode considerar uma autocrítica, disse que "deve melhorar, aperfeiçoar esta relação".

Outra indagação feita às gestoras dizia respeito à publicização do Programa junto à comunidade escolar. A maioria delas assinalou que o Programa é amplamente divulgado na comunidade escolar, pois os pais são sempre chamados, especialmente, nas reuniões no início do ano, momento em que explicam o Projeto.

Aos pais e mães de estudantes beneficiários do *Programa Mais Educação* foi lançada uma série de indagações relacionadas à implementação do *Programa Mais Educação*. Foi perguntado: o tempo que o(a) filho(a) participa do Programa; a aceitação do Programa pelo(a) filho(a); a existência ou não de melhorias na vida escolar apresentadas pelo(a) filho(a) com a participação no Programa; a contribuição do Programa para a melhoria no relacionamento entre a escola e as famílias; a existência ou não de dificuldades em manter seu(sua) filho(a) no Programa; a visão dos pais e mães em relação aos melhores aspectos do Programa; e, por fim, foi solicitado que apontassem sugestões para a melhoria do Programa.

No questionário aplicado aos pais e mães, os itens iniciais se referiam a elementos do perfil desse segmento. Conforme demonstram os quadros 4.8, 4.9, 4.10 e 4.11, a maioria dos pais e mães que participaram da pesquisa tem ensino fundamental incompleto (38%), tem idade entre 30 e 39 anos (46%), é branca (64%), é mulher (72%).

Quadro 4.8 – Escolaridade dos pais e mães que responderam ao questionário – Escolas da Amostra – 2012

Escolaridade dos Pais e Mães	
Não frequentou a escola	3%
Ensino Fundamental Incompleto	38%
Ensino Fundamental Completo	10%
Ensino Médio Incompleto	18%
Ensino Médio Completo	24%

Ensino Superior Incompleto	6%
Ensino Superior Completo	1%

Fonte: questionários da pesquisa

Quadro 4.9 – Faixa etária dos pais e mães que responderam ao questionário – Escolas da Amostra – 2012

Faixa Etária dos Pais e Mães	
De 19 a 29 anos	22%
De 30 a 39 anos	46%
De 40 a 49 anos	24%
Acima de 50 anos	8%

Fonte: questionários da pesquisa

Quadro 4.10 – Raça/etnia dos pais e mães que responderam ao questionário –Escolas da Amostra – 2012

Raça e etnia dos Pais e Mães	
Branca	64%
Preta/parda	35%
Indígena	1%

Fonte: questionários da pesquisa

Quadro 4.11 – Gênero dos pais e mães que responderam ao questionário Escolas da Amostra – 2012

Gênero dos Pais e Mães	
Feminino	72%
Masculino	28%

Fonte: questionários da pesquisa

Quanto ao tempo em que o(a) filho(a) participava das atividades do Programa. Conforme demonstra a tabela 4.1, 39% dos pais e mães afirmaram que o(a) filho(a) participava do Programa por um período entre um e dois anos, 34% afirmaram que a participação

do(a) filho(a) era de menos de um ano e 27% afirmaram que o(a) filho(a) participava a mais de dois anos.

Tabela 4.1 – Tempo de participação dos(as) filhos(as) no PME informado pelos pais e mães – Escolas da Amostra – 2012

Escola	Menos de um ano	Entre um e dois anos	Mais de dois anos
ESCOLA AZALÉIA	12%	38%	50%
ESCOLA BROMÉLIA	0%	33%	67%
ESCOLA CRISÂNTEMO	67%	33%	0%
ESCOLA DÁLIA	20%	30%	50%
ESCOLA ERVA MATE	38%	62%	0%
ESCOLA FLOR DE LIS	33%	67%	0%
ESCOLA GARDENIA	17%	50%	33%
ESCOLA HORTÊNSIA	56%	33%	11%
ESCOLA IPÊ	56%	11%	33%
ESCOLA JASMIM	50%	40%	10%
ESCOLA LÍRIO	20%	60%	20%
TOTAL	**34%**	**39%**	**27%**

Fonte: questionários da pesquisa

Quanto à opinião dos pais e mães sobre a aceitação do PME pelo(a) filho(a), quase a totalidade informou que o(a) filho(a) gosta muito de participar das oficinas, conforme mostra a tabela 4.2. Segundo os pais e mães, seu(sua) filho(a) expressa que com as oficinas ele(a) aprende muito mais, as oficinas ajudam a tirar as dúvidas e ajudam no aprendizado da escola, que agora se aprende brincando, e que esse é o mundo que o(a) filho(a) quer. Sempre têm novidades e tem material variado. Também disseram que seu(sua) filho(a) gosta de ficar mais tempo na escola, que as oficinas buscam o aluno para a escola e fazem com que tenham mais vontade de ir para o colégio, que fazem mais amigos e tem a oportunidade de almoçar e brincar. Alguns pais e mães relatam que as oficinas despertaram o interesse do(a) filho(a) pela música, pela banda, pela dança, pelo judô e disseram que o(a) filho(a) "simplesmente adora este programa".

Tabela 4.2 – Distribuição de respostas positivas ou negativas de pais e mães quanto à aceitação das atividades do PME pelos(as) filhos(as) – Escolas da Amostra – 2012

Escola	Sim	Não
ESCOLA AZALÉIA	100%	0%
ESCOLA BROMÉLIA	100%	0%
ESCOLA CRISÂNTEMO	100%	0%
ESCOLA DÁLIA	100%	0%
ESCOLA ERVA MATE	100%	0%
ESCOLA FLOR DE LIS	100%	0%
ESCOLA GARDENIA	100%	0%
ESCOLA HORTÊNSIA	89%	11%
ESCOLA IPÊ	100%	0%
ESCOLA JASMIM	100%	0%
ESCOLA LÍRIO	100%	0%
TOTAL	**99%**	**1%**

Fonte: questionários da pesquisa

Quanto à visão dos pais e mães sobre as melhorias na vida escolar apresentadas por seu(sua) filho(a) na escola, com a participação nas atividades do *Programa Mais Educação*, 97% dos pais e mães entendem que houveram melhorias na vida escolar do(a) filho(a), sendo que para 81% dos pais e mães seu(sua) filho(a) melhorou na aprendizagem, para 65% seu(sua) filho(a) melhorou no comportamento e para 39% melhorou a frequência do(a) filho(a) à escola, conforme demonstra a tabela 4.3.

Tabela 4.3 – Distribuição de respostas dos pais e mães quanto à melhorias na vida escolar dos(as) filhos(as) com a participação no PME – Escolas da Amostra – 2012

Escolas	Sim	Não	Melhorou na aprendizagem	Melhorou no comportamento	Melhorou na frequência à escola
ESCOLA AZALÉIA	100%	0%	75%	50%	62%
ESCOLA BROMÉLIA	83%	17%	50%	33%	33%

ESCOLA CRISÂNTEMO	100%	0%	100%	33%	22%
ESCOLA DÁLIA	100%	0%	100%	80%	50%
ESCOLA ERVA MATE	100%	0%	62%	62%	38%
ESCOLA FLOR DE LIS	100%	0%	67%	67%	0%
ESCOLA GARDENIA	100%	0%	100%	100%	67%
ESCOLA HORTÊNSIA	89%	11%	78%	67%	22%
ESCOLA IPÊ	89%	11%	78%	78%	44%
ESCOLA JASMIM	100%	0%	70%	50%	50%
ESCOLA LÍRIO	100%	0%	90%	90%	20%
TOTAL	97%	3%	81%	65%	39%

Fonte: questionários da pesquisa

Os pais e mães exemplificaram as melhorias apresentadas pelo(a) filho(a) na escola dizendo que agora seu(sua) filho(a) tem mais empenho, interesse e disposição pelos estudos, não há necessidade de cobrança para estudar. Houve melhoria na aprendizagem, nas notas, no comportamento, na frequência, assim como no relacionamento com colegas e professores e aceitação às regras. Os pais relatam que seu(sua) filho(a) não reclama mais para ir à escola, está mais centrado em suas responsabilidades, "está mais calmo" e "consegue sorrir em grande grupo".

Quanto às dificuldades enfrentadas pelos pais e mães para garantir a participação de seu(sua) filho(a) nas atividades do *Programa Mais Educação*, a ampla maioria (77%) dos pais e mães não tem dificuldades para manter a participação do(a) filho(a) no Programa, conforme demonstra a tabela 4.4. Os demais (23%) disseram que as suas dificuldades concentram-se no horário de término das atividades, que é muito cedo (sugerem que poderia ir, no mínimo, até 17 horas), pois fica difícil buscar o(a) filho(a) na escola, na impossibilidade do(a) filho(a) continuar ajudando nos trabalhos domésticos e nas irregularidades no oferecimento das oficinas, ("quando estamos

acostumados com horários e professores sem mais nem menos troca ou falta, eu sei que é pela má remuneração").

Tabela 4.4 – Distribuição de respostas dos pais e mães quanto à existência ou não de dificuldades para garantir a participação do(a) filho(a) nas atividades do PME – Escolas da Amostra – 2012

Escola	Sim	Não
ESCOLA AZALÉIA	0%	100%
ESCOLA BROMÉLIA	17%	83%
ESCOLA CRISÂNTEMO	22%	78%
ESCOLA DÁLIA	40%	60%
ESCOLA ERVA MATE	25%	75%
ESCOLA FLOR DE LIS	0%	100%
ESCOLA GARDENIA	0%	100%
ESCOLA HORTÊNSIA	22%	78%
ESCOLA IPÊ	0%	100%
ESCOLA JASMIM	30%	70%
ESCOLA LÍRIO	30%	70%
TOTAL	23%	77%

Fonte: questionários da pesquisa

Quanto à contribuição do Programa para a melhoria no relacionamento entre a escola e as famílias, 89% dos pais e mães participantes da pesquisa disseram que melhorou o relacionamento entre a escola e as famílias, conforme demonstra a tabela 4.5. Segundo os pais e mães, eles agora estão mais frequentes à escola, há mais reuniões, "nos conhecemos melhor e nos tornamos mais comunidade". Também disseram que todas as atividades do Programa são comunicadas em reuniões ou através de bilhetes. Um aspecto muito destacado pelos pais e mães foram as atividades culturais que a família é chamada para assistir "o talento e a alegria com que [seus filhos] participam.

Tabela 4.5 – Distribuição de respostas dos pais e mães quanto à melhoria ou não do relacionamento entre a escola e as famílias com o advento do PME –Escolas da Amostra – 2012

Escola	Sim	Não
ESCOLA AZALÉIA	100%	0%
ESCOLA BROMÉLIA	67%	33%
ESCOLA CRISÂNTEMO	78%	22%
ESCOLA DÁLIA	100%	0%
ESCOLA ERVA MATE	88%	12%
ESCOLA FLOR DE LIS	100%	0%
ESCOLA GARDENIA	100%	0%
ESCOLA HORTÊNSIA	89%	11%
ESCOLA IPÊ	67%	33%
ESCOLA JASMIM	100%	0%
ESCOLA LÍRIO	100%	0%
TOTAL	89%	11%

Fonte: questionários da pesquisa

Quanto à visão dos pais e mães sobre quais os melhores aspectos do *Programa Mais Educação*, as manifestações concentraram-se na melhoria do aprendizado, nas melhorias no espaço escolar e na alimentação, nas diversas oficinas e na retirada das crianças e adolescentes da rua.

Para os pais e mães o Programa permite "ver a alegria [do(a) filho(a)] ao chegar em casa mostrando o que aprendeu", além de proporcionar um tempo a mais na escola para reforço escolar, que ajuda no aprendizado e nas avaliações, bem como proporciona o aprendizado da dança, da música, dos esportes como judô, basquete, entre outros, que o(a) filho(a) não teria essas oportunidades se eles tivessem que pagar. Para os pais e mães o Programa é importante, também, porque oferece almoço e passeios para os estudantes e oferece tudo aquilo que os pais gostariam de oferecer para o(a) filho(a), mas as suas condições financeiras não permitem, além de ter contribuído para melhorar a

disciplina e as condições da escola. Nas manifestações dos pais também apareceram aquelas de caráter reducionista ou ligadas à proteção, ou seja, que o Programa evita o(a) filho(a) ficar em casa sozinho e "faz com que as crianças deixem de andar nas ruas correndo riscos".

Por fim, quanto às sugestões para a melhoria do Programa, percebe-se o alto grau de satisfação dos pais, mas as sugestões concentram-se na melhoria para as escolas, na ampliação do Programa, inclusive no período das férias, e na melhoria da "remuneração" dos oficineiros. Para a ampla maioria dos responsáveis, se o Programa continuar como está, eles já estão satisfeitos, não há necessidade de melhorar porque o Programa é ótimo, foi "a melhor coisa que aconteceu para [minha(meu) filha(o)]". Mesmo assim, muitos indicaram algumas sugestões, como: remunerar melhor os oficineiros para que pessoas com alta qualidade trabalhem na escola; ter mais equipamentos, como computadores; ampliar as vagas para todos os estudantes; promover mais passeios; dar mais estrutura física para a escola, como um ginásio fechado para os dias de chuva; ter oficinas diárias, "passar a ser de segunda à sexta, seria muito bom".

Novamente, nas manifestações de alguns pais e mães, houveram sugestões de caráter assistencialista. Vários pais e mães sugerem que o Programa funcione nas férias, pois para "quem trabalha ficava mais tranquilo se atendesse as crianças nas férias também".

4.5 A visão dos(as) estudantes sobre a implementação do *Programa Mais Educação*

O outro bloco de indagações sobre o *Programa Mais Educação* foi dirigido aos estudantes beneficiários do *Programa Mais Educação*. A pesquisa indagou sobre a rotina semanal dos estudantes fora da escola, sobre a sua aceitação às oficinas, sobre a influência das oficinas no seu rendimento escolar.

Foram solicitadas informações, no questionário específico para esse segmento, relacionadas ao perfil dos estudantes. A maioria dos estudantes que participaram da pesquisa é pré-adolescente (48%), branca (52%) e menina (52%), conforme demonstramos quadros 4.12, 4.13 e 4.14.

Quadro 4.12 – Distribuição de respostas dos(as) estudantes quanto à sua faixa etária – Escolas da Amostra – 2012

Faixa etária dos(as) estudantes	
Pré-adolescentes (7 a 11 anos)	48%
Adolescentes (12 a 14 anos)	39%
Adolescentes (15 a 17 anos)	13%

Fonte: questionários da pesquisa

Quadro 4.13 – Distribuição dos estudantes(as) quanto à sua raça/etnia – Escolas da Amostra – 2012

Raça e etnia dos(as) estudantes	
Branca	50%
Preta/parda	46%
Indígena	4%

Fonte: questionários da pesquisa

Quadro 4.14 – Distribuição dos(as) estudantes quanto ao gênero – Escolas da Amostra – 2012

Gênero dos(as) estudantes	
Feminino	52%
Masculino	48%

Fonte: questionários da pesquisa

Quanto à rotina semanal dos participantes, fora da escola, a ampla maioria dos estudantes informou que ajuda a mãe nos afazeres domésticos durante toda a semana, limpando e arrumando a casa, lavando louça, arrumando o quarto, colocando o lixo na rua, cuidando do irmão, varrendo a casa, entre outros. Dentre os(as) estudantes que participaram da pesquisa haviam adolescentes, maiores de 16 anos, por isso não houve surpresa quando alguns relataram que trabalham fora de casa, "trabalho no colégio", "vou para o Banrisul", "ajudo o pai na carroça na cidade", "ajudo a mãe a catar lixo". No entanto, ficou a seguinte dúvida: como conseguem conjugar essas atividades laborais com a jornada escolar ampliada diária proporcionada pelo Programa?

Quanto às tarefas escolares, fora da escola, disseram que fazem os temas, colocam o caderno em dia, limpam o estojo, entre outras. As atividades de lazer fora da escola informadas foram: jogar videogame, futebol, olhar TV, conversar com os amigos, andar de skate, ficar no computador, navegar na internet, andar de bicicleta, ir dançar na sexta-feira, ver filme e DVD, brincar de boneca, jogar no campinho.

Entre as atividades religiosas relatadas estão: ir à catequese, escutar música religiosa, rezar em casa, ir ao culto na igreja, ir à missa aos sábados, entre outras. Algumas das "outras" atividades relatadas foram: fazer artesanato com a mãe, desenhar, ir ao mercado, ir ao cinema, ir à casa da avó, ir ao Centro Marista, tocar teclado.

Quanto à aceitação das oficinas pelos estudantes, 98% responderam que gostam de participar das oficinas. Os comentários feitos pelos estudantes concentraram-se no aspecto do aprendizado de forma lúdica e nas relações que o Programa oportuniza. Para a ampla maioria dos estudantes, eles gostam de participar das oficinas porque conhecem outros colegas; aprendem a cantar e fazem apresentações na escola; aprendem mais, porque as oficinas estimulam o aprendizado, são divertidas; aprendem brincando, porque as oficinas ajudam a realizar os trabalhos na sala de aula, porque podem ficar mais tempo na escola divertindo-se em companhia dos colegas. Também entre os estudantes aparece o viés reducionista atribuído ao Programa, alguns disseram que gostam do Programa porque além de conhecer coisas novas, deixam de ficar sem fazer nada, só olhando TV.

Dentre as oficinas que os estudantes preferem no Programa, há uma surpresa. Destaca-se a oficina do macrocampo "acompanhamento pedagógico" de Matemática, com 25% da preferência dos(as) estudantes que participaram da pesquisa. Esta oficina se iguala, na preferência dos(as) estudantes, à de informática e supera a de futebol/futsal, conforme demonstra o quadro 4.15.

Quadro 4.15 – Incidência de respostas dos(as) estudantes quanto às oficinas preferidas – Escolas da Amostra – 2012[15]

Oficinas preferidas	%
Danças	42%
Matemática	25%
Informática	25%
Letramento	15%
Futsal e Futebol	13%
Música	12%
Judô	11%
Recreação	10%
Lutas	10%
Todas	7%
Tênis	7%
Percussão	7%
Ciclismo	5%
Artesanato	5%
Teatro	4%
Canto Coral	3%
Pintura	3%
Flauta doce	3%
Banda	2%
Basquete	2%
Artes	2%
Produção textual	2%
Reciclagem	2%
Promoção da Saúde	1%

Fonte: questionários da pesquisa

Quanto à opinião dos(as) estudantes sobre a influência das oficinas no seu rendimento escolar, 91% disseram que a participação nas

[15] No questionário dos estudantes foi solicitado que eles indicassem quais as oficinas que mais gostam, razão pela qual eles citaram mais de uma e por isso o quadro não fecha em 100%.

oficinas fez com que eles(elas) melhorassem na escola. Uma proporção de 70% afirmou que melhorou na aprendizagem, 55% disseram que melhoraram no comportamento e 48% disseram que melhoraram na frequência, conforme demonstra a tabela 4.6.

Tabela 4.6 – Distribuição de respostas dos(as) estudantes quanto à melhoria no rendimento escolar com a participação no PME – Escolas da Amostra – 2012

Escolas	Sim	Não	Melhorou na aprendizagem	Melhorou no comportamento	Melhorou na frequência à escola
ESCOLA AZALÉIA	100%	0%	80%	60%	60%
ESCOLA BROMÉLIA	80%	20%	60%	40%	80%
ESCOLA CRISÂNTEMO	100%	0%	90%	50%	30%
ESCOLA DÁLIA	80%	20%	60%	90%	20%
ESCOLA ERVA MATE	75%	25%	75%	25%	25%
ESCOLA FLOR DE LIS	100%	0%	90%	40%	30%
ESCOLA GARDENIA	100%	0%	89%	100%	100%
ESCOLA HORTÊNSIA	100%	0%	78%	33%	22%
ESCOLA IPÊ	89%	11%	56%	67%	78%
ESCOLA JASMIM	82%	18%	36%	45%	27%
ESCOLA LÍRIO	100%	100%	60%	50%	60%
TOTAL	91%	9%	70%	55%	48%

Fonte: questionários da pesquisa

Na pesquisa, foi solicitado aos estudantes que eles apontassem três coisas que mais gostam no *Programa Mais Educação*. A maioria dos estudantes restringiram-se a citar as oficinas que mais gostavam. As demais respostas foram diferenciadas, como: gostam de almoçar no colégio; gostam de fazer apresentações de dança, de canto, entre outras; gostam dos passeios; de ficar mais tempo com os amigos, gostam de aprender coisas novas; gostam das brincadeiras; da pracinha, dos jogos. Um grande número de estudantes colocou que gosta de tudo no Programa.

Também foi solicitado aos estudantes que apontassem três coisas que menos gostam no *Programa Mais Educação*. A maioria dos

estudantes, também, restringiram-se a citar as oficinas que não gostam. Algumas respostas, contudo, são elementos importantes para a avaliação do Programa, entre elas: os estudantes disseram que não gostam quando não podem apresentar as atividades culturais, quando não têm as oficinas, quando falta o oficineiro, quando chove (porque não tem oficina), ficar no pátio depois do almoço, quando a sala da oficina está ocupada, não gostam das salas pequenas para a realização das oficinas. Um grupo expressivo de estudantes disse que não tinha o que não gostasse no Programa, pois gostava de tudo no *Mais Educação* e também disse que não gostava de ir para o recreio quando tinha as oficinas. Um grupo de estudantes, também expressivo, disse que não gostava do final do ano, quando terminavam as aulas, e tampouco das férias, porque nelas o *Mais Educação* é interrompido.

4.6 Entre olhares: uma análise

Os dados da pesquisa empírica permitem afirmar que o *Programa Mais Educação* está enraizado nas comunidades escolares. No entanto, a sua implementação não está seguindo às orientações dos documentos oficiais do Programa.

A pesquisa permitiu identificar as fugas ou alterações de finalidades e/ou objetivos e concepções do *Programa Mais Educação*, bem como o não atendimento às diretrizes e princípios, nas escolas da amostra.

Conforme já exposto, os riscos de alteração de finalidades e/ou objetivos do Programa acontecem porque no contexto da prática, a política nem sempre é implementada de acordo com a orientação oficial, por isso ela é sempre um estado de "vir-a-ser" (PARADA, BALL, ARRETCHE). Na implementação da política sempre há um grau razoável de incerteza, porque os autores da política não podem controlar os significados dos seus textos e nem sempre as políticas têm coerência.

Nessa avaliação, tratou-se de desvelar o sentido do *Programa Mais Educação* atribuído pelos formuladores, pois segundo Muller e Surel (2002), toda política tem uma estrutura de sentido, contra restando-o com o sentido atribuído pelos executores, para precisar

em que medida a política sofreu modificação no contexto da prática. As avaliações de caráter processual e contínuo são importantes para indicar as correções de rumo ou antever novas possibilidades de qualificação da política.

O sentido do *Programa Mais Educação* está explicitado nos documentos normativos, especialmente na Portaria Normativa Interministerial Nº17/2007, no Decreto Nº 7.083/2010 e nos cadernos da trilogia. Entretanto, esses documentos não estão suficientemente claros, em alguns casos são incoerentes, as concepções que balizam o Programa estão explicitadas de forma genérica e hermética.

Pelo que se constatou nas escolas pesquisadas, o sentido do *Programa Mais Educação*, na sua implementação, não acompanhou o que foi proposto pelos formuladores em vários aspectos de fundo, por razões e circunstâncias dos diferentes atores – das escolas, da mantenedora e dos formuladores. Embora seja importante ressaltar que é previsível que o sentido de uma ação seja modificado na sua implementação (MULLER e SUREL, 2002). Da mesma forma, Arretche (2001) alerta que é praticamente impossível supor que uma política seja implementada inteiramente de acordo com o seu desenho.

Das escolas, por conta de reinterpretações dos textos a partir das experiências pessoais ou dos interesses dos implementadores, porque os textos do Programa nem sempre são claros, coerentes e prescritivos, muitas vezes são, também, contraditórios e sofreram modificações ao longo da implementação, bem como pelas dificuldades próprias da execução da política. Nesse caso em tela, os desencontros de finalidades e objetivos identificados nas escolas pesquisadas se devem à permanência de um currículo tradicional; à resistência dos docentes em relação aos oficineiros; ao viés reducionista atribuído ao Programa pelos profissionais da escola; à resistência dos gestores em relação à incorporação de outros territórios educativos e de saberes; à falta de regularidade do oferecimento das oficinas e à infrequência dos(as) estudantes.

Conforme já exposto, os documentos oficiais do *Programa Mais Educação* apontam para a necessidade de um redesenho cur-

ricular da escola no qual se estabeleça o rompimento da ideia de turno e contraturno, que articule as disciplinas com os diferentes campos de conhecimento, as práticas socioculturais e os diferentes saberes para que o conhecimento construído tenha significado para os estudantes e se consolide uma formação sólida. Nesse novo desenho curricular indicado as oficinas deveriam estar integradas, constituindo um *continuum* no tempo escolar ampliado e não ser uma coisa à parte na escola.

Pelo que se percebeu através da pesquisa, não foram realizados os movimentos para a efetivação de uma mudança curricular na perspectiva da educação integral nas escolas da amostra. Mesmo nas instituições que afirmaram ter reformulado o PPP, é evidente a manutenção do paradigma curricular tradicional, pois continua existindo um currículo formal e "ações complementares", o turno "regular" e o "contraturno", no qual se realizam as oficinas concebidas como "apoio metodológico" à aprendizagem das disciplinas e não como parte integrante de um currículo na perspectiva da educação integral. Nas escolas da pesquisa as oficinas são espaços de conhecimento secundarizado. Portanto, permanece uma organização curricular fragmentada com mínima ou nenhuma articulação entre os turnos: "outra escola dentro da escola".

A manutenção do paradigma curricular tradicional contribui para a existência de uma visão elitista e preconceituosa em relação aos oficineiros, ou seja, os profissionais da escola atribuem um *status* de inferioridade às oficinas em relação às disciplinas "clássicas" e dos oficineiros em relação aos profissionais da escola e essa visão elitista dificulta a construção de um currículo integrado na perspectiva da educação integral. Mas é preciso reconhecer que o PME, ao instituir o trabalho voluntário, prioritariamente, para desenvolver as oficinas, também contribui para a existência dessa visão elitista e preconceituosa que os profissionais da escola têm em relação aos oficineiros.

Outro ator que tem sua parcela de responsabilidade pelo desencontro entre o proposto e o executado é a mantenedora. Percebeu-se um frouxo monitoramento do PME e a ausência de um

processo efetivo de formação continuada para os profissionais da escola que oferecesse condições para realizar a reestruturação curricular, entre outros aspectos.

Na busca por encontrar explicações para a fuga dos objetivos na implementação do PME, têm que se reconhecer que houve, por parte dos formuladores, uma inflexão conceitual após o lançamento do Programa, que o qualificou, mas que deixou margem para a implementação do Programa conter as distorções analisadas acima.

A Portaria Normativa Interministerial Nº 17/2007, na ementa e em outras lugares, refere-se à "atividades socioeducativas (sic) no contraturno escolar". Essa concepção foi alterada no Decreto Nº 7.083/2010, que não se refere mais nesses termos e sim, trata de educação integral e tempo integral.

Também, há documentos iniciais do PME que caracterizam as oficinas como apoio e atividade complementar e a educação integral como ação estratégica ao invés de uma concepção curricular.

Na ementa do macrocampo "acompanhamento pedagógico" apresentada nos Manuais da Educação Integral, do exercício de 2008 e de 2009 (FNDE, 2008, p. 5 e FNDE, 2009, p. 9) consta o seguinte:

> **EMENTA:** Apoio metodológico, procedimentos e materiais, voltados às atividades pedagógicas e lúdicas para o ensino e a aprendizagem da matemática, de práticas de leitura e escrita, de história, de geografia e das ciências, contextualizadas em projetos de trabalho educacional e de acordo com a necessidade e com respeito ao tempo de aprendizado de cada criança, adolescente e jovem.

Portanto, se as atividades eram socioeducativas no contraturno e se as oficinas do macrocampo "acompanhamento pedagógico" tinham o caráter de "apoio metodológico", não é incorreta a interpretação de que a principalidade está na disciplina tradicional. Portanto, essa formulação contribuiu para uma interpretação que secundariza as oficinas, os oficineiros e o próprio Programa. Da mesma forma que o portal do MEC, por ocasião do lançamento dessa política, tratava as atividades do Programa como complementares ou extraclasse.

O MEC alterou a formulação, haja vista que no *Manual da Educação Integral em jornada ampliada para obtenção de apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto Na Escola – PDDE/Educação Integral, no exercício de 2010* (FNDE, 2010) a ementa do macrocampo "acompanhamento pedagógico" foi reelaborada, passando a adotar a seguinte redação: "Instrumentalização metodológica para ampliação das oportunidades de aprendizado dos educandos em Educação" (ibidem, p. 21), mas permanece uma elaboração pouco precisa, de difícil compreensão.

Também houve inflexão no conceito de educação integral. Os Manuais Operacionais de 2008 e 2009 apresentam uma conceituação rebaixada de educação integral, isto é, ela foi inicialmente concebida como "ação estratégica" e não como uma concepção de currículo que busca uma formação integral do educando nos aspectos intelectuais, artísticos, éticos e estéticos. A educação integral tinha a seguinte formulação:

> A Educação Integral constitui ação estratégica para garantir atenção e desenvolvimento integral às crianças, adolescentes e jovens, sujeitos de direitos que vivem uma contemporaneidade marcada por intensas transformações e exigência crescente de acesso ao conhecimento, nas relações sociais entre diferentes gerações e culturas, nas formas de comunicação, na maior exposição aos efeitos das mudanças em nível local, regional e internacional. Ela se dará por meio da ampliação de tempos, espaços e oportunidades educativas que qualifiquem o processo educacional e melhorem o aprendizado dos estudantes. Não se trata, portanto, da criação ou recriação da escola como instituição total, mas da articulação dos diversos atores sociais que já atuam na garantia de direitos de nossas crianças e jovens na corresponsabilidade por sua formação integral (MEC, 2008X, p. 1, 2009X, p. 1).

O Decreto Nº 7.083/2010 dá um novo caráter à educação integral, explicitando os princípios[16] do *Programa Mais Educação*. Pela pesquisa

[16] Os princípios do Programa estão explicitados no capítulo 3.

constata-se que a implementação do Programa não está se referenciando nos princípios da educação integral, expressos no Decreto.

Porém, é necessário que se aponte que a ampliação vertiginosa do PME, paralela à inflexão de caráter conceitual – de atividades complementares no turno inverso, passa a ser um Programa que propõe uma reestruturação curricular na perspectiva da educação integral –, significou um avanço considerável, mas tem "pés de barro", pois a implementação dessa mudança conceitual ficou entregue às escolas. É verdade que houve muitas videoconferências, encontros, mas uma mudança desse quilate carece de uma ação formativa mais articulada e organizada entre escola, mantenedora, universidades e MEC.

A pesquisa feita por Moreira (2013) analisou as relações entre o PME e o currículo escolar. Segundo a autora, mesmo que os textos do Programa conclamem as escolas para que promovam a reforma curricular na perspectiva da educação integral, ela não encontrou "uma conceituação teórica precisa de currículo nos textos" (MOREIRA, 2013, p. 94). Essa ausência é um dado preocupante para a implementação do Programa, que é agravado por outra constatação da mesma autora, que diz ter identificado nos textos do PME "elementos que compõem diferentes matrizes de organização curricular" (MOREIRA, 2013, p. 101). Para ela, o referencial teórico dos textos, em relação à discussão curricular, é frágil e essa fragilidade chama a atenção, pois se trata de um material que orienta a elaboração de uma nova proposta pedagógica. A autora entende, também, que "a combinação de diferentes matrizes de organização curricular acaba por confundir mais do que orientar" (MOREIRA, 2013, p. 101).

Como as escolas da amostra são aquelas que iniciaram no Programa em 2008, as formulações do MEC e do FNDE daquele período foram adotadas e mantidas pelas escolas à revelia das mudanças de ordem conceitual do Programa. Mesmo o MEC tendo elaborado e emitido novos documentos normativos e disponibilizado uma profusão de cadernos "Série Mais Educação" se constata que as novas formulações foram desconsideradas pelas escolas, bem como, provavelmente, não houve reflexão sobre os princípios e objetivos do Pro-

grama. Isso ocorre porque existe uma tendência de implementar a política à luz experiências, vivências e interesses dos executores, também, porque não houve um assessoramento da parte da mantenedora e, provavelmente, pela fragilidade dos materiais do Programa. Não há como fazer a mudança curricular proposta no PME, que envolve mudança de concepções, sem um processo intenso e intencional de formação continuada e com referenciais teóricos claros e coerentes. Portanto, indicar que as escolas elaborem novos PPP na perspectiva da educação integral, sem assessoramento e sem um convencimento pedagógico prévio, é incompatível com a realidade. Assim como é incompatível com a realidade a ampliação do Programa fundada no trabalho voluntário. Não há como erigir uma educação de qualidade, na perspectiva da educação integral, utilizando profissionais voluntários. Há, portanto, uma dissociação entre certos objetivos do PME e os meios para atingi-los.

Se por um lado não houve a ressignificação curricular na perspectiva da educação integral e a inferiorização das oficinas pode ser tributada à sua caracterização inicial do Programa como "apoio", por outro lado a visão resistente e elitista dos docentes em relação às oficinas e aos oficineiros – que segundo os documentos oficiais podem ser educadores oriundos da comunidade – está assentada na nossa cultura política e educacional. Nesse sentido, é importante abordar duas realidades.

A primeira realidade que propaga na escola e em boa parte dos profissionais da educação, diz respeito ao pensamento elitista plasmado na nossa formação social cujas raízes estão no latifúndio e no escravismo e se revela na visão inferiorizante das camadas populares.

Diferente de outras nações nas quais a escolarização universal foi instrumento de consolidação do Estado-Nação, a fim de criar uma identidade nacional na qual todos os cidadãos são iguais perante a lei, no Brasil nem a instituição da República possibilitou a criação de uma escola pública que contribuísse para a igualdade dos cidadãos de diferentes origens (ARROYO, 2011).

Foi por força das contradições do desenvolvimento capitalista que a escola pública expandiu-se ao longo do século XX e incorporou as camadas populares com suas diferenças de cor, raça, etnia. Essa escola, entretanto, manteve uma estrutura excludente e elitista, ancorada numa pedagogia livresca, acadêmica e conteudista, medida pela capacidade dos estudantes de absorverem uma quantidade de informações, em grande parte vazia de significado, porque era distanciada da vivência dessas camadas da população. No Brasil, a escola pública contribuiu para disseminar a ideia de incapacidade das crianças e adolescentes das classes populares pelo seu baixo rendimento escolar e, igualmente, contribuiu para desprezar seus coletivos sociais e raciais.

No entanto, essa escola, mesmo não tendo sua matriz filosófica, política e social fundada na tradição da modernidade, incorporou uma cultura comum, única, homogeneizante, que silencia vozes, saberes e crenças (ARROYO, 2011).

A segunda realidade diz respeito às causas da inferioridade atribuída às oficinas em relação às disciplinas. Segundo Arroyo (2011) o caráter abstrato do conhecimento escolar cristalizou-se no ordenamento curricular da educação básica quando separou o núcleo comum e a parte diversificada. O comum é pensado em contraposição ao diversificado. Ao núcleo comum é atribuído tudo que é central, importante nos currículos e que os estudantes têm "obrigação" de aprender,

> é aquela parte do currículo que apresenta as "verdades, conhecimentos que não trazem as marcas das diversidades regionais ou da diversidade de contextos concretos de lugar, de classe, raça, gênero, etnia. Comum a um suposto ser humano, cidadão genérico, universal, por cima dos sujeitos concretos, contextualizados, diversos. (ARROYO, 2011, p. 77)

Para Arroyo (2011, p. 77-78) o "diversificado é o outro, os outros, não universais". O autor conclui que em decorrência das dicotomias o "núcleo comum" e "parte diversificada" "os saberes, conhecimentos, valores, culturas dos outros, dos diversos não são componente do núcleo comum, não são obrigatórios. Nessa lógica serão secundarizados". Segundo o autor, essa concepção redunda em que, "toda

a produção cultural, intelectual, ética, estética, dos coletivos diversos em região, gênero, raça, etnia, classe, campo, periferia seja desconhecida no sistema escolar, nos currículos, desde a educação da infância à universidade" (ARROYO, 2011, p. 78). E o autor acrescenta, "essa visão do conhecimento, do núcleo comum tende a ignorar a diversidade de vivências, contextos, sujeitos que produzem conhecimentos colados a essas vivências e contextos" (ibidem, p. 78). E essa visão do "conhecimento legítimo, único, comum ou esse padrão de conhecimento se enreda com o padrão de poder, de dominação-subordinação nas sociedades" (ibidem, p. 78).

Para o pensamento elitista, as oficinas do *Programa Mais Educação* situam-se no campo diversificado, porque não trabalham os conhecimentos considerados "clássicos". Além disso, podem ser desenvolvidas por profissionais da comunidade ou profissionais sem a formação inicial requerida para o exercício do magistério. Na concepção do PME, especialmente a partir de 2009, expressa nos cadernos da trilogia, a incorporação dos conceitos do Movimento das Cidades Educadoras busca romper com esse pensamento elitista ao demonstrar que "é preciso toda uma aldeia para educar uma criança".

Segundo Arroyo (2011) para que possamos avançar no reconhecimento dos saberes é necessário superar as velhas dicotomias e hierarquias de classe, de gênero, de raça. É preciso superar a condição de subcidadania atribuída aos setores populares.

Na concepção do Programa, a escola contemporânea tem que se abrir às novas relações para construir redes de aprendizagem, porém a centralidade do processo de ensino-aprendizagem está na escola e nos seus profissionais.

Essas reflexões ajudam a pensar o que acontece com o *Programa Mais Educação*, no contexto da prática.

Para atender à concepção do Programa, aos seus objetivos, finalidades, princípios e diretrizes é fundamental que as escolas reformulem o PPP orientado pela concepção de currículo na perspectiva da educação integral, ou seja, que a escola construa uma organização curricular

articulada na qual seja concebida a ideia de que todo o conhecimento desenvolvido – seja do núcleo comum, seja da parte diversificada – tem importância idêntica, que parta da vivência dos educandos e dialogue com seus saberes, para que possuam significado para o estudante e possibilite uma formação completa, sólida dos mesmos [valores].

Esse é o aspecto que agrega importância ao Programa, ou seja,

> contribuir no redimensionamento da organização seriada e rígida dos tempos na vida da escola, contribuição essa reconhecida nos conceitos de *ciclos de formação* que redimensionam os tempos de aprendizagem e de cidade educadora, território educativo, comunidade de aprendizagem que pautam novas articulações entre os saberes escolares, seus agentes (professores e estudantes) e suas possíveis fontes (MOLL, 2012, p. 133).

Para que isso ocorra, reafirma-se a necessidade de haver um processo vigoroso de formação continuada para todos os profissionais da escola que contemple a discussão sobre as concepções do Programa, para que as instituições busquem adequar a organização curricular às perspectivas da educação integral. Reafirma-se, também, que cabe à mantenedora desencadear esse processo de formação continuada e que dê conta dessa tarefa, pois, em última análise, é ela quem valida as adesões da escola ao PME.

Como não houve um processo formativo que provocasse as reflexões conceituais que o PME indica, nem há uma clara orientação sobre a concepção de currículo, os profissionais da escola, ao mesmo tempo em que rasgam elogios ao Programa, ao dizer que o mesmo trouxe inúmeros benefícios para a escola e tem contribuído para a aprendizagem, nos aspectos cognitivo e atitudinal dos estudantes, demonstram resistência às mudanças propostas no Programa na perspectiva de construção de um currículo integrado, que rompa a dicotomia entre aulas acadêmicas e atividades complementares. Por conseguinte, essa resistência às mudanças é materializada na resistência aos oficineiros, educadores que vieram somar na escola, visivelmente "inferiorizados" nos comentários feitos nos instrumentos

da pesquisa. Os profissionais da escola precisam se despir das ideias de que só as suas "aulas e disciplinas" são importantes e parâmetro para a avaliação dos estudantes, de que as oficinas, inclusive o macrocampo de acompanhamento pedagógico, são apenas "apoio" ou atividades complementares ao seu trabalho "principal". Além do pensamento elitista, essas resistências estão associadas ao viés reducionista atribuído ao Programa, não concebem educação e proteção como um binômio indissociável.

Reiterados comentários das gestoras, dos coordenadores, dos docentes, dos pais e mães e até dos estudantes contidos nos instrumentos de pesquisa permitem perceber que ao caráter educativo subjaz o caráter reducionista atribuído ao Programa – "o Programa auxilia as famílias", "dá um acompanhamento para não deixar [os(as) filhos(as)] sozinhos em casa", "[retira os estudantes] das ruas no horário inverso as aulas", etc.

Essa conotação reducionista colada ao Programa decorre do pensamento elitista de que os filhos das classes populares carecem de cuidados para evitar contatos com condutas inadequadas, precisam ser "normalizados" a padrões de condutas hegemônicas e precisam de

> mais educação e mais tempo para compensar atrasos, ajudar mentes menos capazes de aprender, acelerar lentos e desacelerados, suprir carências mentais, de racionalidade escassa, ajudar nos deveres de casa, reforçar aprendizados inseguros, diminuir fracassos, elevar as médias das provinhas e provões federais, estaduais e municipais (ARROYO, 2012, p. 37).

Essa visão preconceituosa dos estudantes das classes populares dificulta a ressignificação curricular na perspectiva da educação integral.

Hoje essa pedagogia elitista não se sustenta na legislação educacional, no ECA e na concepção de direito à educação. O binômio educar e cuidar significa uma ação pedagógica indissociável e é a escola o espaço-tempo de educação e cuidado, na perspectiva de garantia de direitos historicamente subtraídos desses estudantes. As diretrizes curriculares nacionais da educação básica, ao referirem-se à educação básica como "direito universal e alicerce para a capacida-

de de exercer em plenitude o direto à cidadania" (CNE/CEB, Parecer nº7/10, p. 12), explicitam sua visão sobre esse binômio ao dizer

> é oportuno e necessário considerar as dimensões do educar e do cuidar, em sua inseparabilidade, buscando recuperar, para a função social da Educação Básica, a sua centralidade, que é o estudante. Cuidar e educar iniciam-se na Educação Infantil, ações destinadas a crianças a partir de zero ano, que devem ser estendidas ao Ensino Fundamental, Médio e posteriores.
>
> Cuidar e educar significa compreender o direito à educação parte do princípio da formação da pessoa em sua essência humana. Trata-se de considerar o cuidado no sentido profundo do que seja acolhimento de todos [...] (CNE/CEB, Parecer nº7/10, p. 12)

O *Programa Mais Educação* veio no bojo do PDE com vistas à melhoria da qualidade da educação. Os documentos do Programa apontam para uma política com vistas à formação integral dos estudantes, portanto, não se trata de uma política reducionista, voltada às ações protetivas, embora os meios para implementá-la, como é o caso da utilização de voluntariado, dificultem esse entendimento. O *Programa Mais Educação*, pelo que expressa seus documentos, é uma política que articula educação e proteção, conforme determina o ECA, que busca criar oportunidades para garantir a permanência e conclusão da educação básica na perspectiva da educação integral às crianças e adolescentes. Mais do que isso, busca atualizar o currículo escolar às necessidades contemporâneas.

Nos documentos da trilogia, os formuladores fazem uma análise que relaciona a evasão, a reprovação e a distorção idade/série existente na realidade educacional brasileira à situação de vulnerabilidade social de nossos estudantes, de desigualdade que impera na sociedade brasileira, o que é fato já comprovado nas pesquisas e de domínio público. Frente à essa situação, é obrigação dos sistemas de ensino a proposição de políticas de superação, políticas reparatórias. Mas há de se diferenciar as políticas redistributivas, de superação das desigualdades sociais e/ou educacionais e dos gargalos educacionais,

de políticas compensatórias. O *Programa Mais Educação* é uma ação indutora para oferecer uma educação integral, especialmente para os filhos das classes populares, por uma questão de reparação, de justiça social, visando atender aos princípios constitucionais de garantia do direito à educação e do acesso e da permanência na escola e estimular o protagonismo desses estudantes.

No sistema educacional e no próprio *Programa Mais Educação* mesmo a política de alimentação escolar não é política de natureza compensatória.

Outros documentos, como aqueles que fazem sugestões de critérios de adesão de escolas e de estudantes, reportam-se às taxas de evasão, de reprovação, de distorção idade/série, mas isso também não pode ser entendido como critério compensatório, são critérios focados nos estrangulamentos do sistema educacional e no papel do poder público de garantir o acesso, a permanência e a conclusão da educação básica com sucesso escolar.

A evidência de que o Programa não é uma política reducionista está na sua orientação conceitual, a qual propõe às escolas que reformulem seu PPP no sentido de ressignificar seu currículo construindo uma educação integral em tempo integral, rompendo com o modelo curricular propedêutico e anacrônico que vigora na maioria das escolas, que hoje é o "calcanhar de Aquiles" da falta de qualidade na educação básica brasileira, e atinge particularmente os estudantes das classes menos favorecidas, mas que de maneira geral atinge todos os estudantes indistintamente.

Nas manifestações dos profissionais da escola não se encontrou argumentos que denotem sua compreensão do Programa como uma política eminentemente educativa e reparadora e, acima de tudo, como uma política que deseja fazer mudanças curriculares profundas. Ao contrário, suas manifestações vão ao sentido do reforço, do apoio e não na perspectiva de educação integral. Da mesma forma, os pais e mães reproduzem essa visão reducionista do Programa, inclusive chegam a sugerir que este atenda seus(suas) filhos(as) também nas férias.

O *Programa Mais Educação* não pode permanecer reduzido a uma ação de

> reforço, recuperação, suplência, compensação, elevação de médias em provas de resultados quantificáveis [estará] cumprindo um papel histórico funesto: reforçar históricas visões negativas, preconceituosas, segregadoras, e inferiorizantes de coletivos populares e de suas infâncias-adolescências que com tanto custo chegam às escolas (ARROYO, 2012, p. 37).

Por isso entende-se que para o Programa, no contexto da prática, materializar os seus propósitos e méritos, é preciso superar essa visão reducionista que os atores que o implementam lhe estão atribuindo, porque ela comprometerá a eficiência do Programa.

Outro aspecto que contribui para as fugas dos objetivos do Programa, especialmente aquele que trata de "promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais" (inciso II, do art. 3º do Decreto Nº 7.083/2010) é quanto à resistência dos gestores para a utilização dos espaços comunitários.

Nas expressões das gestoras, um dos obstáculos encontrados na implementação e na ampliação do Programa foi a inexistência de espaço físico escolar. O que se percebeu com a pesquisa é que o objetivo da utilização de espaços comunitários pelo Programa não foi entendido pelos implementadores.

Esse não entendimento ou resistência pode ter várias explicações.

A tradição elitista que perpassa os sistemas de ensino é contrária à contaminação da escola com outros saberes, especialmente os saberes populares.

Segundo Azevedo (2007, p. 193)

> Essa cultura murada procura imunizar a escola da influência dos saberes e conhecimentos produzidos pelas experiências das comunidades. Ao mesmo tempo, objetiva proteger um conhecimento escolar conservador sem significado, como um corpo estranho, cujo objetivo principal é produzir uma ex-

> plicação de mundo. Um mundo de representações simbólicas que justifique a ordem de funcionamento da vida social. Romper os muros culturais da escola significa, portanto, resgatar o significado social e emancipador do conhecimento, compreendendo-o como inerente à prática social real dos sujeitos que interagem com a escola (AZEVEDO, 2007, p. 193).

Para os formuladores do Programa, a proposta de utilização dos espaços comunitários e dos espaços da cidade como um todo não decorre da inexistência de espaços escolares. O Programa concebe a utilização de outros espaços-tempos como estratégia para ressignificar a organização curricular e pedagógica da escola, isto é, como condição facilitadora para a instituição abrir-se aos temas circundantes na comunidade e a partir deles trabalhar os conhecimentos de forma interdisciplinar, valorizando o trabalho e a cultura como princípios educativos, superando a fragmentação do conhecimento escolar, propiciando a articulação entre as atividades pedagógicas e a vida que pulsa na comunidade, constituindo "comunidades de aprendizagem" e reforçando o princípio da gestão democrática.

Segundo Moll (2012), na identidade do Programa estão os conceitos de cidade educadora, território educativo e comunidade de aprendizagem. Esses conceitos "pautam novas articulações entre os saberes escolares, seus agentes (professores e estudantes) e suas possíveis fontes" (p. 133). Os conceitos de território educativo e comunidade de aprendizagem se "articulam as relações entre cidade, comunidade, escola e os diferentes agentes educativos, de modo que a própria cidade se constitua como espaço de formação humana" (p. 133).

Para Moll, (2012, p. 133) o *Programa Mais Educação* tem que contribuir para "ampliar o tempo de permanência na escola, garantir aprendizagens e reinventar o modo de organização dos tempos, espaços e lógicas que presidem os processos escolares, superando o caráter discursivo e abstrato, predominante nas práticas escolares".

Essa concepção de utilização dos espaços comunitários vai, também, ao encontro da concepção de educação integral do Fundo das

Nações Unidas para a Infância (Unicef) que a considera nas "dimensões dos tempos, práticas, conteúdos e territórios das ações educativas, na escola e em outros lugares de aprendizagem. Leva em conta também as articulações intersetoriais entre políticas públicas, a participação contínua e ativa da comunidade" (UNICEF, 2009, p. 13). Para o Unicef, a educação integral precisa ser contextualizada que significa considerar "a realidade das pessoas, do lugar, da cultura e das relações sociais onde se desenvolvem as ações educativas" (p. 13) individualizadas, o que "implica reconhecer cada criança e adolescente como sujeito do processo de aprendizagem, reforçando e valorizando sua cultura, seus conhecimentos e suas possibilidades" (p. 13).

A recusa à utilização dos espaços comunitários pode ser uma resistência ou incompreensão, mas também pode ser uma contingência dada pela inexistência desses espaços, pois não existem em todas as comunidades , relativamente próximo à escola, espaços que possam ser utilizados regularmente. Porém, nas manifestações das gestoras participantes da pesquisa, não foi mencionada a inexistência e/ou distância de espaços comunitários, o que permite inferir que a não utilização desses espaços se deve à resistência a sair de dentro dos muros da escola.

Por fim, os demais aspectos identificados que contribuem para a fuga dos objetivos do Programa são: a falta de regularidade no oferecimento das oficinas devido à rotatividade dos oficineiros, também chamados de agentes culturais, e à infrequência dos estudantes.

A falta de regularidade no oferecimento das oficinas decorre da rotatividade dos oficineiros pela precarização desses agentes, prevista na estruturação do Programa, que se utiliza de trabalho voluntário. Embora se reconheça o esforço do MEC para oferecer a ampliação da jornada escolar, a utilização de profissionais voluntários se deve ao financiamento insuficiente da educação brasileira[17].

A queixa das gestoras e coordenadores do Programa ao relatarem as dificuldades para conseguir oficineiros e com a desistência/abandono de alguns agentes no decorrer do ano letivo, são aspectos

[17] As questões referentes ao financiamento serão aprofundadas no capítulo 6.

que contribuem para a não ressignificação curricular. Para que o Programa induza a construção de um currículo de educação integral e integrada esse currículo precisa ter regularidade letiva, profissionais mais estáveis, pois, pelo visto essa forma de "contratação" dos profissionais, traz muita insegurança para a gestão.

Quanto à infrequência dos estudantes no PME, numa análise relacional, ela decorre de um somatório de problemas que vai desde a inexistência de explicitação dessa questão nos documentos oficiais do PME à frouxidão na implementação e acompanhamento do Programa.

Da parte das escolas, a infrequência decorre dos problemas anteriormente apontados, ou seja, da inexistência de ressignificação curricular, do pensamento elitista e do viés reducionista atribuído ao Programa, pois como as atividades do Programa são consideradas de caráter complementar, não constituem um *continuum,* não há regularidade no oferecimento das oficinas e elas são secundarizadas em relação às atividades "regulares", por isso as escolas não fazem o mesmo esforço para manter a presença dos estudantes.

Se as escolas tivessem ressignificado os respectivos currículos na perspectiva da educação integral, elaborado novo Regimento Escolar de acordo com o PPP, a jornada ampliada teria as mesmas normas do "turno regular", haveria investimento para garantir a presença dos estudantes, como, por exemplo a utilização da Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (Ficai). Portanto, a queixa das gestoras de que não têm mecanismos para garantir a presença dos estudantes, não procederia. Da mesma forma, por ser o Programa concebido como apoio, reforço não exige da equipe diretiva idêntica atenção que a dada às "aulas regulares".

Na sequência, o próximo capítulo dará prosseguimento à avaliação da implementação do *Programa Mais Educação* analisando aspectos referentes à efetividade e eficácia dessa política.

5. OLHARES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO *PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO*: O CONTEXTO DOS RESULTADOS

Pelos dados da pesquisa apresentados no capítulo anterior, constata-se o alto grau de satisfação dos estudantes e dos pais e mães em relação ao PME. Também as gestoras, os docentes e os coordenadores do Programa comentam a importância do Programa para as escolas e para os estudantes.

O fato da maioria dos estudantes pesquisados dizer que não tem nada que eles não gostem no Programa e de 91% desses estudantes reconhecerem que com o PME melhorou seu rendimento escolar, são dados de avaliação de política, de parte de beneficiários, extremamente expressivos.

Pode-se afirmar que o PME se enraizou na sociedade gaúcha, pois às indicações de satisfação se somam ao fato de que em torno de 46% das escolas da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul fizeram a adesão ao PME, além de um grande número de escolas municipais que também aderiram ao Programa nesses poucos anos de sua existência. Essa constatação pode ser vista como um elemento de sucesso do Programa, pois, segundo Arretche (2001), o grau de sucesso de um programa depende da obtenção da ação cooperativa dos atores institucionais e dos beneficiários.

Além disso, partindo dessa avaliação se pode dizer que o PME tem uma efetividade social e, de certa maneira, também, tem efetividade institucional, pois ele está afetando as instituições responsáveis pela sua implementação, no sentido de reorganizá-las para o atendimento de estudantes em tempo integral e de fomentar uma maior participação dos pais na escola. Para atingir sua plenitude, contudo, na direção de uma educação integral, haveria necessidade de ajustes em toda a cadeia de implementação da política.

Porém, se o olhar for direcionado aos impactos sociais da política, ou, na denominação dada por Ball (1994), dos efeitos de segunda ordem – as mudanças sobre os padrões de oportunidade e justiça social - se faz necessário examinar os indicadores das escolas, uma vez que, entre as finalidades do Programa, expressas no inciso II, do art. 2º, do Decreto Nº 7.083/2010, está a de melhoria de condições para o rendimento e o aproveitamento escolar: redução da evasão, da reprovação, da distorção idade/série.

Relacionando os dados de aprovação, reprovação e abandono percebe-se que houve uma melhoria nos indicadores, embora essa melhoria não tenha sido acentuada se comparada a outras escolas da rede estadual, mas é preciso lembrar que essas escolas foram priorizadas no Programa justamente porque apresentavam uma situação crítica e algumas se situam em regiões de vulnerabilidade social.

Como os dados das escolas, no período analisado, foram oscilantes, para efeito de análise foram comparados os dados dos indicadores de aprovação e de abandono de 2008 – ano de início do PME – com os de 2012.

Quanto aos dados de aprovação, constatou-se que das 49 escolas da rede estadual que iniciaram a implementação do Programa em 2008, 73% delas aumentaram a taxa de aprovação e 2% mantiveram a taxa, dados bem significativos. Houve, contudo, uma proporção de 22% das escolas que reduziram essa taxa e, consequentemente, aumentaram a taxa de reprovação. Ao analisar as escolas da amostra, verificou-se que 82% delas aumentaram a taxa de aprovação, mas em 18% das escolas houve redução nessa taxa, conforme demonstra o quadro 5.1.

Quadro 5.1 – Dados referentes à taxa de aprovação – Escolas Pesquisadas – 2008 e 2012 (em %)

Taxa de Aprovação	Total das Escolas (49)	Escolas da Amostra (11)
Aumento na taxa	73%	82%

Redução na taxa	25%	18%
Manutenção da taxa	2%	0%

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar da Educação Básica

Procurou-se qualificar a análise dos dados de aprovação verificando essas taxas em intervalos. Analisa-se que do conjunto das 49 escolas que iniciaram a implementação do Programa, em 2008, quase a metade delas (47%), neste ano, teve uma taxa de aprovação entre 70 e 79%. Isso significa que entre 20 e 30% dos(as) estudantes foram reprovados, o que é um índice bem elevado. Já em 2012, verificou-se que um percentual expressivo de escolas (39%) ainda permanecia na faixa dos 70 a 79% de aprovação, porém, além de ter diminuído o percentual de escolas nesse intervalo, houve alteração no percentual de escolas em todos os intervalos, privilegiando aqueles onde as taxas de aprovação são mais altas, portanto, houve uma melhoria interna nas taxas de aprovação. De forma que, em 2012, não existiam mais escolas na faixa dos 50 a 59% de aprovação e apareceram escolas no intervalo acima de 90% de aprovação.

No recorte das escolas da amostra (11) a situação é muito semelhante. Destaca-se que dobrou o número de escolas cujas taxas de aprovação estão na faixa de 80 a 89% e 9% das escolas atingiu uma taxa acima de 90%, conforme e demonstra o quadro 5.2.

Quadro 5.2 - Intervalos nas taxas de aprovação - Escolas Pesquisadas –2008 e 2012 (em %)

Intervalos (em %)	**Total das Escolas (49)**		**Escolas da Amostra (11)**	
	2008	**2012**	**2008**	**2012**
De 50 a 59	6%	0%	9%	0%
De 60 a 69	37%	24%	18%	18%
De 70 a 79	47%	39%	64%	55%
De 80 a 89	10%	33%	9%	18%

De 90 a 100	0%	4%	0%	9%

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar da Educação Básica

Outra qualificação de dados foi realizada analisando os intervalos de aumento na taxa de aprovação. Verificou-se que, das 49 escolas que iniciaram a implementação do Programa em 2008, a concentração de escolas (31%) está na faixa de aumento nas taxas de aprovação entre a 5 e 10 pontos percentuais, mas 5% delas tiveram um aumento de mais de 20 pontos percentuais, o que são dados robustos para essas escolas. Nas escolas da amostra (11) os dados são semelhantes. Constatou-se que 55% das escolas obtiveram um aumento de até 9.9 pontos percentuais, dados demonstrados no quadro 5.3.

Quadro 5.3 - Intervalos de aumento na taxa de aprovação – Escolas Pesquisadas – 2008 e 2012 (em %)

Intervalos	Total das Escolas (49)	Escolas da Amostra (11)
Até 4.9 p.p.	18%	18%
De 5 a 9.9 p.p.	31%	37%
De 10 a 14.9 p.p.	12%	18%
De 15 a 19.9 p.p.	8%	0%
Mais de 20 p.p.	5%	9%
Manutenção na taxa	2%	0%
Diminuição na taxa	22%	18%

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar da Educação Básica

Ao comparar as taxas de aprovação das escolas da pesquisa com a taxa de aprovação da rede estadual no ensino fundamental, a qual, em 2008, foi de 81,7%, verificou-se que apenas 12% das 49 escolas que iniciaram a implementação do Programa em 2008 tinham atingido essa taxa. Em 2012, a taxa da rede estadual no ensino fundamental, foi 84,6% e somente 8% do total das escolas pesquisadas alcançaram uma taxa de aprovação igual ou superior à taxa da rede estadual.

Nas escolas da amostra a situação foi muito parecida. Usando como parâmetro a taxa da rede estadual de 2008, no ensino fundamental, 27% das escolas conseguiram uma taxa de aprovação igual ou superior à taxa da rede estadual. Em 2012, nenhuma das onze escolas teve taxa de aprovação igual ou superior à média da rede estadual (quadro 5.4). Ou seja, as escolas da amostra, embora tenham, na sua maioria, melhorado as taxas de aprovação, não igualaram ou ultrapassaram a média estadual em 2012.

Quadro 5.4 – Dados referentes à comparação entre taxas de aprovação – Escolas Pesquisadas – 2008 e 2012

Anos	Critério	Total das Escolas	Escolas da Amostra
2008	% de escolas c/ taxas de aprovação igual ou superior à da rede estadual (81.7%)	12%	27%
2012	% de escolas c/ taxas de aprovação igual ou superior à da rede estadual (84.6%)	8%	0%

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar da Educação Básica

Para fins de análise, esses dados de comparação são muito importantes e indispensáveis, pois, se a intenção for melhorar o sistema educacional buscando uma maior igualdade de condições entre as escolas e estudantes, é necessário olhar esses índices. Um olhar no sentido de sugerir aperfeiçoamento e/ou desenvolvimento das políticas de distribuições desiguais de bens educativos para se chegar à igualdade, pois as realidades escolares são desiguais e sabe-se que tanto fatores internos como externos contribuem para a proficiência dos estudantes.

No entanto, a análise prioritária tem que ser a da escola como parâmetro de si mesma e, nessa escala, é preciso reconhecer que houve uma significativa melhora nas taxas de aprovação nas escolas pesquisadas e no recorte das escolas da amostra, melhora esta que pode ser tributada ao PME. Ao tomarmos a instituição como parâmetro de si mesma, os dados permitem afirmar que a maioria dos estabelecimentos que estão no PME teve uma significativa melhora, mas se a

comparação for com as demais escolas da rede estadual, pelos indicadores não se vê melhoria. Pode-se, também, aventar uma hipótese: sem o PME essas escolas teriam o seu desempenho mais prejudicado, isto é, a distância para com as demais escolas da rede estadual poderia ter sido mais acentuada e, nesse caso, poder-se-ia afirmar que o PME fez a diferença, embora se avalie que esse Programa precise de maior atenção por parte de seus formuladores e executores, para que venha cumprir sua finalidade.

Outro indicador indispensável de ser analisado é a taxa de abandono. Ao analisar essas taxas, comparando-as nos anos de 2008 e 2012, verificou-se que em relação à totalidade de escolas que iniciaram a implementação do PME (49), 61% das escolas apresentaram redução na taxa de abandono, 4% manteve a taxa e em 35% das escolas do PME houve aumento na taxa de abandono, conforme mostra o quadro 5.5. É importante informar que 22% das escolas da pesquisa zeraram a taxa de abandono, o que é altamente favorável.

Quanto às escolas da amostra, a maioria delas (73%) teve redução na taxa de abandono, embora 27% tenham aumentado essa taxa, dados demonstrados no quadro 5.5. Da mesma forma, é importante destacar que dentre as escolas da amostra que reduziram o abandono, 27% zeraram essa taxa.

Quadro 5.5 - Dados referentes à taxa de abandono – Escolas Pesquisadas - 2008 e 2012

Taxa de Abandono	Total das Escolas (49)	Escolas da Amostra (11)
Redução na taxa de abandono	61%	73%
Aumento na taxa	35%	27%
Manutenção na taxa	4%	0%

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar da Educação Básica

Da mesma forma como ocorreu com as taxas de aprovação, buscou-se qualificar essa análise estabelecendo intervalos na redução na taxa de abandono. Como se percebe pelo quadro 5.6, das 49 escolas

que iniciaram a implementação do Programa em 2008, a concentração mais expressiva de escolas (33%) está no intervalo de redução nas taxas de abandono de até 1,5 pontos percentuais, 18% estão nas faixas de 1,6 a 4 pontos percentuais e 6% estão na faixa acima de 6,5 pontos percentuais, esses são dados que merecem destaque.

Nas escolas da amostra a situação é semelhante, percebe-se que quase a metade das escolas (46%) reduziu a taxa de abandono em até 1,5 pontos percentuais, 18% reduziu essa taxa no intervalo entre 1,6 a 2 pontos percentuais e 9% reduziu em mais de 6,5 pontos percentuais, conforme demonstra o quadro 5.6.

Quadro 5.6 - Intervalos de redução na taxa de abandono – Escolas Pesquisadas 2008 e 2012

Intervalos	Total das Escolas (49)	Escolas da Amostra (11)
Até 1,5 p.p	33%	46%
De 1,6 a 2 p. p.	10%	18%
De 2,1 a 4 p. p.	8%	0%
De 4,1 a 6.4 p.p.	4%	0%
Mais de 6.5 p.p.	6%	9%
Manutenção da taxa	4%	0%
Aumento da taxa	35%	27%

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar da Educação Básica

Assim como na análise das taxas de aprovação, comparou-se as taxas de abandono das escolas pesquisadas (49) com a da rede estadual que, em 2008, foi de 2.0%, no ensino fundamental. Verificou-se que 51% do total das escolas da pesquisa (49) tinham uma taxa de abandono igual ou inferior à da rede estadual. Em 2012, a taxa de abandono da rede estadual, no ensino fundamental, foi de 1,6%, sendo que 59% das escolas da pesquisa tiveram a taxa de abandono igual ou inferior à estadual, portanto, houve um aumento de escolas com taxa de abandono igual ou inferior à taxa estadual, conforme demonstra o quadro 5.7.

Nas escolas da amostra (11), a situação foi estável: em 2008, 73% das escolas tiveram a taxa de abandono igual ou inferior à taxa da rede estadual; em 2012, esse percentual manteve-se, pois 73% das es-

colas tiveram a taxa de abandono igual ou inferior à da rede estadual, embora tenham ocorrido modificações internas, ou seja, algumas escolas reduziram a taxa de abandono e em outras houve aumento dessa taxa, mas no cômputo geral o percentual das escolas foi o mesmo, dados apresentados no quadro 5.7.

Quadro 5.7 - Dados referentes à comparação entre taxas de abandono – Escolas Pesquisadas – 2008 e 2012

Anos	Critério	Total das Escolas	Escolas da Amostra
2008	% de escolas c/ taxas de abandono igual ou inferior à da rede estadual (2.0%)	51%	73%
2012	% de escolas c/ taxas de abandono igual ou inferior à da rede estadual (1.6%)	59%	73%

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar da Educação Básica

Da mesma forma como aconteceu na análise das taxas de aprovação, houve uma melhora nas taxas de abandono nas escolas pesquisadas e no recorte das escolas da amostra, para o que, provavelmente, houve contribuição do PME. Igualmente, pode-se aventar a hipótese de que, sem o PME, essas escolas poderiam ter sua taxa de abandono muito superior e, nesse sentido, a distância com as outras escolas da rede estadual poderia ser mais acentuada.

Quanto ao Ideb, é preciso esclarecer que nem todas as escolas têm Ideb, de anos iniciais ou de anos finais, por razões diversas, algumas são escolas incompletas, têm somente anos iniciais ou anos finais; em algumas o número de estudantes por turma era inferior a 20, por isso não houve a realização da Prova Brasil. De tal forma, constatou-se que das 49 escolas da pesquisa somente 32 escolas tiveram Ideb nos anos iniciais e nos anos finais, em 2009 e 2011.

No entanto, se a análise for separada, isto é, ano a ano nas escolas com Ideb nos anos iniciais e nas escolas com Ideb nos anos finais, temos a seguinte situação: nos anos iniciais, em 2009, 41 escolas tinham Ideb e, em 2011, 36 escolas tinham esse indicador. Nos

anos finais, em 2009, 44 escolas tinham Ideb e, em 2011, 40 escolas possuíam Ideb.

Cabe esclarecer que, para efeito de comparação da escola com ela própria, somente tiveram Ideb, em 2009 e 2011, 36 escolas nos anos iniciais e 40 escolas nos anos finais e foi sobre esse grupo de escolas que a análise debruçou-se.

Assim sendo, comparando-se o Ideb de 2009 com o de 2011, percebe-se que, do total de escolas pesquisadas com Ideb nos anos iniciais (36), 56% tiveram aumento no seu Ideb, 8% manteve o Ideb e 36% diminuíram esse índice. Das escolas com Ideb nos anos finais (40), 51% aumentaram o seu Ideb, 10% mantiveram e 39% tiveram queda nesse índice, dados apresentados no quadro 5.8.

Quadro 5.8 – Dados referentes à evolução do Ideb – Escolas Pesquisadas – 2009 e 2011

Tipologias Nº de Escolas		**Escolas da Pesquisa**		**Escolas da Amostra**	
		% de escolas	**Nº de Escolas**	**% de escolas**	
Anos Iniciais	Aumento no Ideb	36	56%	9	67%
	Manutenção do Ideb		8%		0%
	Redução do Ideb		36%		33%
Anos Finais	Aumento no Ideb	40	51%	7	71%
	Manutenção do Ideb		10%		0%
	Redução do Ideb		39%		29%

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar da Educação Básica

Nas escolas da amostra, a situação é a seguinte: 9 escolas tiveram Ideb nos anos iniciais e 7 escolas nos anos finais passíveis de serem comparados. Fazendo a comparação entre 2009 e 2011, nos anos iniciais tem-se o seguinte desempenho: 67% das escolas aumentaram o seu Ideb e 33% tiveram queda nesse índice, conforme demonstra o quadro 5.8. Das escolas que têm Ideb nos anos finais (7), na comparação 2009 e 2011, 71% das escolas da amostra aumentaram o seu Ideb e 29% diminuíram esse índice, conforme demonstram os quadros 5.8 e 5.9.

Quadro 5.9 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental – Brasil, rede estadual do Rio Grande do Sul e Escolas da Amostra – 2009 e 2011

IDEB	Anos Iniciais		Anos Finais	
	2009	2011	2009	2011
BR TOTAL	4.6	5.0	4.0	4.1
RS Rede Estadual	4.8	5.1	3.8	3.8
ESCOLA AZALÉIA	2.9	3.0	2.6	0
ESCOLA BROMÉLIA	3.8	3.5	2.9	3.9
ESCOLA CRISÂNTEMO	3.8	4.8	3.4	0
ESCOLA DÁLIA	4.1	4.0	3.2	4.0
ESCOLA ERVA MATE	3.3	3.5	2.5	2.7
ESCOLA FLOR DE LIS	4.2	4.8	3.1	2.6
ESCOLA GARDENIA	4.0	0	3.1	0
ESCOLA HORTÊNCIA	0	0	0	0
ESCOLA IPÊ	5.0	4.1	3.4	4.1
ESCOLA JASMIM	3.2	3.9	4.0	2.9

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar da Educação Básica

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP – projeta metas de crescimento do Ideb para todas as escolas brasileiras. Esse trabalho procurou analisar as metas projetadas para as escolas da pesquisa como mais um critério de avaliação dos resultados dessas escolas. Nesse sentido, ao olhar as metas do Ideb para 2011, nos anos iniciais, das 36 escolas que tinham Ideb, verificou-se que 61% alcançaram a meta estabelecida. Nos anos finais, das 40 escolas com Ideb, 53% das escolas atingiram a meta.

Nas escolas da amostra, das 9 escolas que tiveram Ideb, nos anos iniciais, em 2011, 44% alcançaram a meta do Ideb. Nos anos finais, das 7 escolas com Ideb, 71% atingiram a meta.

No entanto, se a relação for comparada com o Ideb nacional e o da rede estadual, tem-se a seguinte situação: nos anos iniciais, em 2009, havia 41 escolas das que iniciaram no PME, com Ideb. Destas, 17% tinham Ideb igual ou superior ao Ideb nacional e 10% igual ou superior ao Ideb da rede estadual. Em 2011, das 36 escolas com Ideb

nos anos iniciais só 3% delas tiveram esse índice igual ou superior ao nacional e ao da rede estadual, conforme demonstra o quadro 5.10.

Nos anos finais a situação é a seguinte: em 2009, haviam 44 escolas das que iniciaram no PME, com Ideb. Destas, 5% tinham Ideb igual ou superior ao Ideb nacional e 11% igual ou superior ao Ideb da rede estadual. Em 2011, haviam 40 escolas com Ideb nos anos finais e permaneceu os 5% das escolas com Ideb igual ou superior ao nacional e 20% igual ou superior ao da rede estadual.

Na comparação do Ideb das escolas da amostra com o nacional e o da rede estadual, verifica-se o seguinte quadro: em 2009, nos anos iniciais, dez escolas tinham Ideb, mas somente uma tinha Ideb superior às médias nacional e da rede estadual. Em 2011, nove escolas tinham Ideb nos anos iniciais, mas nenhuma escola alcançou o Ideb nacional e o da rede estadual, conforme demonstram os quadros 5.9 e 5.10.

Nos anos finais do ensino fundamental, das dez escolas com Ideb, em 2009, apenas uma teve o Ideb igualado ao nacional e acima do Ideb da rede estadual. Em 2011, das sete escolas com Ideb, 14% delas tiveram o Ideb igual ao nacional e 57% tiveram o Ideb igual ou superior ao da rede estadual, conforme demonstram os quadros 5.9 e 5.10.

Quadro 5.10 – Dados referentes à relação com o Ideb nacional e da rede estadual de ensino – Escolas Pesquisadas – 2009 e 2011

Tipologias			**Anos Iniciais**	**Anos Finais**
Total de Escolas da Pesquisa	2009	Nº de Escolas c/ Ideb	41	44
		% de escolas com Ideb igual ou superior ao nacional	17%	5%
		% de escolas com Ideb igual ou superior ao da REE	10%	11%
	2011	Nº de Escolas c/ Ideb	36	40
		% de escolas com Ideb igual ou superior ao nacional	3%	5%
		% de escolas com Ideb igual ou superior ao da REE	3%	20%
Tipologias			**Anos Iniciais**	**Anos Finais**

Escolas da Amostra	2009	Nº de Escolas c/ Ideb	10	10
		% de escolas com Ideb igual ou superior ao nacional	10%	10%
		% de escolas com Ideb igual ou superior ao da REE	10%	10%
	2011	Nº de Escolas c/ Ideb	9	7
		% de escolas com Ideb igual ou superior ao nacional	0%	14%
		% de escolas com Ideb igual ou superior ao da REE	0%	57%

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar da Educação Básica

É importante frisar que a análise usou o Ideb de dois anos consecutivos – 2009 e 2011 –, o que, para efeito de verificação de impacto de um Programa é um intervalo muito estreito.

Como se sabe, a escolha das escolas para iniciar a participação no PME se deveu, fundamentalmente, aos critérios de vulnerabilidade social e baixo Ideb, portanto, as escolas escolhidas foram aquelas que tinham um histórico de fracassos de seus estudantes e, também, de descaso do poder público, e algo precisava ser feito para garantir o direito à educação: acesso, permanência e sucesso para esses estudantes.

Uma política educacional, principalmente do tipo do PME, que pretende mudar concepções, implementada nas circunstâncias descritas no capítulo 4 e num contexto de desigualdades, precisa de tempo para alcançar efetividade e apresentar impactos e efeitos consistentes. Assim sendo, quatro anos após a implementação de uma política é um tempo razoável e necessário para uma avaliação, mas essa avaliação precisa ser cautelosa.

É necessário lembrar que o sucesso na implementação de uma política depende da cooperação dos agentes institucionais (Arretche, 2001) e, através do que foi demonstrado pela pesquisa qualitativa, o PME conseguiu congregar os agentes implementadores, mas não numa dimensão que permita dizermos que as ações implementadas conduzirão ao atingimento de seus objetivos finalísticos.

Pelo que se constatou a partir dos dados informados pelos atores da implementação e pelos beneficiários, o PME fez bem às escolas, mas é evidente que há problemas, que o Programa tem que ser aperfeiçoado, pois os efeitos de segunda ordem (Ball, 1994), ou seja, as mudanças na prática pedagógica, ainda não ocorreram como os textos de formulação do PME propõe– os aspectos fundamentais do Programa, como é o caso da mudança curricular, não têm sido executados como prescritos nas *partituras* da política. Faz-se necessário realizar correções na execução – as escolas precisam de acompanhamento e apoio sistemático, o que, na avaliação dessa autora, não ocorreu de maneira satisfatória e adequada com o PME.

Nesse sentido, fica claro que o Programa precisa ser qualificado, tanto do ponto de vista da sua formulação (por exemplo: quanto à normatização sobre a infrequência no turno ampliado, quanto ao provimento mais estáveis de educadores, etc.), como do ponto de vista da cadeia de implementadores – Seduc/CREs (monitoramento mais eficiente, formação continuada mais expressiva, etc.) e escolas (reestruturação curricular, preocupação com a melhoria nos indicadores, etc.).

Pelo exposto neste capítulo, a análise demonstrou uma melhoria em termos de dos resultados educacionais das escolas integrantes do PME. Entretanto, considera-se que as melhorias nas taxas de abandono e aprovação foram examinadas quando comparadas com os anos de 2008 e 2012, mas que no intervalo desses anos as taxas mostraram-se oscilantes, não se configurando uma melhoria em "tendência"; considerando as análises feitas no contexto da prática, nas quais se evidenciam aspectos positivos atribuídos ao Programa, há alguns desencontros de finalidades e objetivos e que, tanto um aspecto quanto o outro são possíveis de que tenham influído no rendimento e aproveitamento escolar; analisa-se que as escolas foram priorizadas porque apresentavam situação crítica e algumas se situam em regiões de vulnerabilidade social e que as desigualdades sociais e a baixa autoestima têm influência no rendimento escolar e que não se resgatam num curto intervalo de tempo, em face dessas considerações os dados de

melhoria no rendimento escolar apresentados nesse capítulo não são passíveis de serem tributados unicamente à existência do Programa.

Por último, reafirmamos a necessidade da avaliação do *Programa Mais Educação*, pois ela possibilitou evidenciar a importância do Programa pela sua contribuição – tanto nas mudanças curriculares indispensáveis para a melhoria na qualidade da educação que ele se propõe, quanto na construção de uma educação verdadeiramente integral –, e evidenciou a necessidade de corrigir rumos, de formulação e de implementação, pois o entusiasmo dos estudantes tem que se traduzir em melhorias significativas nos indicadores educacionais das escolas para assegurar uma maior justiça educativa e social.

6. OLHARES SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Cada vez mais a educação vem se constituindo como prioridade social. Governos, empresários, políticos dos mais diversos matizes, educadores e pesquisadores diariamente ocupam as páginas dos jornais e demais órgãos da imprensa manifestando-se sobre a questão. Parece haver um reconhecimento que na educação situam-se as condições estruturais para projetar um ciclo sustentável e vigoroso de desenvolvimento econômico e social. Neste panorama, o financiamento educacional vem ganhando visibilidade e entrando na agenda política de diferentes setores da sociedade brasileira, pois sem uma política consistente de ampliação do financiamento da educação esta "prioridade" não passará de retórica.

É inegável que os avanços que se verificaram na educação em termos de universalização do acesso ao ensino fundamental e ampliação das matrículas nos demais níveis de ensino são notáveis e só foram possíveis graças à estabilidade conferida constitucionalmente às fontes de financiamento – receita de impostos e salário educação[1].

A receita de impostos está consagrada no art. 212 da Constituição Federal de 1988, que determina que "A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino". O salário educação tem seu fundamento no § 5º do mesmo artigo, que diz: "A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei".

Entretanto, o montante de recursos disponibilizados por estas fontes representam uma cifra absolutamente insuficiente para atender a demanda educacional da contemporaneidade. Haja vista "que o Brasil alcançou apenas um terço das metas previstas no [...] Plano Nacional de Educação [PNE 2001-2010]" (RAMOS, 2010), o que era previsível, uma vez que a meta de chegar a um gasto em educação equivalente a

7% do Produto Interno Bruto (PIB) permaneceu vetada durante todo o decênio de vigência da lei nº 10.172/01, que aprovou esse PNE.

A Constituição Federal de 1988, no art. 211, estabeleceu as competências ou prioridades dos três entes federativos, em regime de colaboração, para o atendimento educacional. Tendo em vista a ausência de regulamentação do regime de colaboração, o Fundef e mais tarde o Fundeb, são os instrumentos que têm viabilizado, em parte, esta cooperação e têm garantido maior equidade na alocação dos recursos para atender o disposto quanto ao direito à educação.

O Fundef, instituído pela EC Nº 14/1996, apesar de ter ocasionado muitos problemas à educação infantil e ao ensino médio, devido à focalização dos recursos no ensino fundamental, e o Fundeb, instituído pela EC Nº 53/2006, trouxeram condições para viabilizar a ampliação ocorrida nos últimos quinze anos.

O Fundeb, regulamentado pela Lei Nº 11.494/2007, aprovado após dez anos de experiência do Fundef, representou um enorme avanço no marco legal. Em termos de concepção do financiamento da educação, permitiu abranger toda a educação básica, restabelecendo a unidade deste nível da educação nacional, fragmentada sob o Fundef. É um fundo maior, pois ampliou de 15% para 20% o percentual de subvinculação de recursos[2] de manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como ampliou, consideravelmente, a complementação da União aos fundos estaduais em que o valor por estudante não alcance o mínimo definido nacionalmente. Graças ao Fundeb, a complementação da União passou a ser, no mínimo, 10% da soma dos fundos estaduais, (art. 6º) e o não cumprimento deste percentual importará em crime de responsabilidade do chefe do poder executivo (art. 6º, §3º).

É importante ressaltar que a complementação da União está atingindo uma cifra de investimento inédita na história da Educação Básica brasileira. Conforme mostra o quadro 6.1[3], no primeiro ano

[2] Recursos que entram na composição do Fundeb são aqueles que compunham o Fundef num percentual de 20%, acrescidos do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Territorial Rural (ITR).

[3] Dados retirados do Portal do FNDE - Valor aluno/ano e receita anual prevista . Disponível em http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos> Acesso em 11/12/2013

do Fundeb, 2007, foram dois bilhões, em 2010 passou para R$ 6,9 bilhões, em 2011, foi R$ 7,8 bilhões e em 2012, 9,4 bilhões.

Quadro 6.1 - Complementação União ao Fundeb - 2007-2012

Ano	Valores
2007	2.000.000.000,00
2008	3.174.000.000,00
2009	5.070.150.000,00
2010	6.861.110.170,00
2011	7.801.532.000,00
2012	9.440.373.000,90

Fonte: portal do FNDE

Contudo, apenas nove estados têm recursos complementados aos seus fundos desde o início do Fundeb. Como se pode ver no quadro 6.2, os valores *per capita* escancaram as desigualdades regionais. Usando como referência as séries iniciais do ensino fundamental urbano[4], em 2007, primeiro ano do Fundeb, a diferença entre o maior valor-aluno/ano mínimo (R$ 2.242,56) e o menor valor (R$ 946,29) foi de R$ 1.295,66, o que equivale a 137% do valor-aluno/ano mínimo. Ao longo dos anos de implantação desse Fundo a diferença foi diminuindo e, em 2012, a diferença entre o maior valor mínimo por aluno/ano (R$3.531,27) e o menor (R$ 2.096,27) foi de R$ 1.434,59, o que equivale a 68%. Mesmo assim, as diferenças são significativamente menores do que na vigência do Fundef, dado o volume maior de complementação da União.

Quadro 6.2 – Valor aluno/ano séries iniciais do ensino fundamental urbano – 2008-2012

Estados	2008	2009	2010	2011	2012
AC	1.974,84	2.096,40	1.972,76	2.164,05	2.626,36

[4] Conforme o art. 4º, § 1º, da Lei Nº 11.494/2007 o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União e o art. 10, §1º, da mesma lei, diz que a ponderação entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano.

AP	2.057,05	2.072,72	2.124,18	2.434,07	2.871,54
DF	1.880,33	2.102,79	2.176,84	2.284,83	2.670,70
ES	2.239,75	2.466,46	2.124,85	2.427,92	2831,67
GO	1.396,56	1.653,95	1.696,30	2.048,66	2.534,87
MG	1.417,09	1.707,01	1.627,34	1.903,06	2.288,64
MS	1.788,59	2.130,78	2.063,88	2.162,93	2.477,02
MT	1.576,32	1.886,96	1.787,36	2.099,86	2.121,10
PR	1.350,62	1.580,84	1.571,08	1.780,97	2.226,51
RJ	1.345,79	1.515,49	1.718,80	2.013,63	2.483,25
RN	1.332,31	1.482,51	1.469,15	1.726,92	2.106,34
RO	1.538,10	1.732,65	1.705,56	1.998,57	2.428,84
RR	2.572,73	2.890,08	2.666,53	2.915,43	3.531,27
RS	1.684,55	2.012,29	2.005,22	1.824,46	2.913,05
SC	1.563,87	1.796,48	1.812,56	2.135,31	2.609,79
SE	1.419,86	1.602,10	1.622,82	1.966,53	2.447,12
SP	2.056,68	2.263,05	2.318,75	2.640,38	3.192,81
TO	1.717,36	2.007,57	1.919,73	2.165,61	2.671,98
AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI	1.137,30	1.350,09	1.415,97	1.722,05	2.096,68

Fonte: portal do FNDE

Mas, se é indiscutível que o cenário do financiamento da educação melhorou após a instituição do Fundeb, ao analisar valor aluno-ano salta aos olhos de qualquer cidadão que não há como responder aos desafios educativos com o valor aluno/ano vigente.

Em 2012, o *per capita* das séries iniciais do ensino fundamental urbano (R$2.096,68) representou apenas R$174,72 aluno/mês. No Rio Grande do Sul, o *per capita*, neste ano, foi R$ 2.913,05, ou R$242,75 aluno/mês, o que é absolutamente insuficiente para dar conta de todas as demandas educativas, desde a superação da precariedade das escolas, a melhoria salarial dos profissionais da educação, a formação continuada, etc., e de inovações tecnológicas velozes.

Como a receita anual do Fundeb é atribuída ao movimento da economia, assim como o valor aluno/ano, observa-se que nem

sempre ela apresenta crescimento nominal, conforme demonstra o quadro 6.3. Analisa-se que em 2010 houve queda, tanto no montante do somatório dos fundos estaduais, como no Fundo do RS. Em termos nacionais houve recuperação no ano seguinte, mas o mesmo não ocorreu no Fundo gaúcho que continuou caindo, refletindo no *per capita*, que ficou apenas em R$102,41 (6%) acima do *per capita* dos nove estados que recebem complementação da União. Em 2010, o valor-aluno/ano do RS era o 6º maior do país, valia 41% a mais do que menor *per capita*, passou a ser o 16º, em 2011. Em 2012, conseguiu recuperar-se e passou a ser o terceiro maior *per capita* do país.

Quadro 6.3 – Receita anual prevista no Fundeb – 2007-2013

Ano	Brasil	RS
2007	48.051.695.000,00	2.899.534.200,00
2008	61.944.570.200,00	3.498.567.400,00
2009	81.941.775.700,00	4.623.492.800,00
2010	76.234.557.160,00	4.579.990.042,83
2011	94.485.231.900,00	3.976.757.800,00
2012	114.333.417.600,00	6.511.530.400,00
2013	111.182.387.000,00	6.285.750.600,00

Fonte: portal do FNDE

Pode-se dizer que o Fundeb seria uma boa política de financiamento se não houvesse um enorme passivo educacional, uma enorme demanda em termos de infraestrutura e insumos e se dispusesse de um volume maior de recursos (MOSNA, 2008). O Fundeb redistribuiu, dentro de cada estado, os recursos oriundos de uma grande fatia da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino e ampliou a complementação da União, porém, com o nível atual de recursos para a educação, o Brasil não terá as condições de responder ao duplo desafio: da qualidade e da quantidade.

Além das demandas quantitativas, como a melhoria das condições de acesso e permanência, há a necessidade do cumprimento do art. 60, § 1º do ADCT da Constituição Federal de 1988, que deter-

mina que os entes federativos "deverão assegurar no financiamento da Educação Básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente", e do artigo 4º, IX, da LDB que determina que a educação pública deva ter "padrões mínimos de qualidade de ensino definidos como a variedade e quantidade mínima, por estudante, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem". É preciso, ainda, garantir o cumprimento de metas do futuro PNE, em tramitação no Congresso Nacional. E quando se aborda as metas do PNE fica evidente que o atual nível de financiamento da educação é incompatível com o atendimento das mesmas, especialmente no que se refere à educação infantil e ao turno integral.

Na literatura sobre o financiamento da educação brasileira há unanimidade quanto à insuficiência de recursos disponíveis para garantir o direito à educação compatível com o padrão de qualidade exigido na contemporaneidade, embora o investimento público direto em educação em relação ao PIB, tenha crescido na primeira década dos anos 2000, de 3,9 passou para 5,1 em 2010 (MACIEL, 2012).

Na última década, uma das grandes polêmicas que envolveu o financiamento foi a Desvinculação das Receitas da União – DRU[5]. A DRU retirou uma soma considerável de recursos durante mais de uma década tendo um impacto significativo sobre as contas federais destinadas à educação, cerca 9 bilhões[6]ao ano. A EC Nº 59/2009, excluiu da incidência da DRU os recursos da receita de impostos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, desta forma, a partir de 2011, ficou restabelecida a aplicação, no mínimo, de 18% dos recursos provenientes de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Mesmo com a revinculação, os valores *per capita* da educação básica são muito reduzidos, se comparado aos dos países da OCDE,

[5] Desvinculação das Receitas da União – substituiu o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Significa que 20% das receitas da União são desvinculadas de qualquer despesas para o governo federal direcionar às políticas de ajuste fiscal. Portanto, a base sobre a qual se calcula os 18% vinculados à educação é de 80% da receita de impostos da União.

[6] Esta cifra foi extraída do Parecer do CNE/CEB Nº 8/2010, p. 7.

que não têm a dívida social histórica a ajustar. O Brasil precisa reduzir as desigualdades educacionais e priorizar, de fato, a educação elevando os níveis de investimento, a fim de atingir um custo-aluno qualidade, compatível com o que determina a LDB, no seu art. 74, estabelecendo um "padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade" e compatível com as demandas do mundo globalizado.

Ao analisar o Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – *Education at a glance* 2010 –, que apresenta dados comparativos de investimentos no ensino fundamental em vários países, demonstrados no quadro 6.4, percebe-se que o Brasil, mesmo tendo ampliado os gastos em educação na primeira década dos anos 2000, investe no ensino fundamental e médio 1/5 do que os Estados Unidos destina a esses níveis. O custo médio da OCDE (US$ 5.643) é o triplo do valor praticado no Brasil (US$ 1.862) no ensino fundamental e no ensino médio (US$7.083) é praticamente o quádruplo do nosso. Se a comparação for com os valores praticados em países como a Coréia (US$ 4.812) ou Portugal (US$ 4.813), que não estão entre os mais altos, assim mesmo o valor/aluno nesses países chega a ser mais do que o dobro do nosso (US$1862) no ensino fundamental e no ensino médio a diferença é mais pronunciada, mais que o quádruplo.

Dados desse Relatório foram amplamente divulgados pela imprensa, mesmo assim há setores sociais importantes que insistem em comparar a qualidade do ensino no Brasil com a de países da OCDE, desconsiderando a realidade do financiamento da educação no Brasil e a sua influência na qualidade do ensino.

Ao comparar os recursos e os resultados de proficiência dos estudantes no PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), fica explícita a relação entre eles, sendo assim, é inegável a necessidade de uma grande conscientização social para que sejam determinadas outras fontes de custeio a fim de melhorar a qualidade da educação para o Brasil aproximar-se dos indicadores de qualidade

dos países da OCDE. Numa época de afirmação de direitos e num mundo globalizado em que o conhecimento é o principal produto de valor agregado, o Brasil não pode continuar apresentando um valor de gasto por aluno tão rebaixado, pois isso tem impacto na qualidade da educação.

Quadro 6.4- Despesas anuais por instituições de ensino por estudante para os serviços essenciais (2007) – em U$S

Países da OCDE	Pré-escola	Educação Primária	Ensino Secundário	Ensino Superior
Austria	6.225	7.946	10.324	10.439
Bélgica	5.009	7.099	8.745	8.439
Chile	3.212	2.092	2.045	6.438
Finlândia	4.023	5.397	7.074	8.178
França	4.684	5.127	8.323	8.252
Alemanha	6.119	5.382	7.671	7.852
Hungria	3.649	4.034	3.605	5.037
Itália	6.668	6.900	7.803	5.221
Coréia	3.689	4.812	7.048	7.751
México	1.979	2.111	2.236	5.862
Holanda	6.130	6.552	10.248	10.421
Polônia	4.560	4.040	3.573	4.637
Portugal	4.499	4.813	6.771	7.428
Espanha	5.533	6.082	8.483	8.728
Suécia	5.666	7.421	8.252	9.402
Reino Unido	7.481	6.588	7.341	7.757
EUA	8.735	9.431	10.427	21.199
Média da OCDE	**4.983**	**5.643**	**7.083**	**8.587**
Países Parceiros				
Brasil	1.599	1.862	1.750	10.326
Israel	3.631	4.987	5.157	10.077

Fonte: Relatório da OCDE "Educationat a Glance 2010 (tabela B1). Em dólares equivalentes convertidos usando a PPP para o PIB, por nível de ensino.

As Conferências Nacionais de Educação (Conae) – 2010 e 2014 – têm contribuído muito para promover a discussão sobre o financiamento da educação. O documento final da Conae-2010, realizada com ampla participação social, para a elaboração do novo Plano Nacional de Educação, apontou algumas iniciativas para melhorar o financiamento educacional. O documento diz que

> faz-se necessário assegurar a elaboração e aprovação de uma **reforma tributária** transparente, no prazo máximo de três anos, **pautada pela justiça social e o equilíbrio regional** e preocupada, primordialmente, em **garantir recursos financeiros suficientes e permanentes para a efetivação de direitos sociais e distribuição de renda**. Essa reforma deve ser capaz de vincular de forma adequada todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) ao investimento educacional, de tal modo que as políticas de renúncia e guerra fiscal não prejudiquem o financiamento público da educação. Necessita garantir também que as perdas de recursos educacionais advindos das renúncias ou isenções fiscais sejam recuperadas e garantidas em rubricas orçamentárias educacionais (CONAE, 2010, p. 103).

É inegável que o país necessita de uma reforma tributária, porém para dobrar o investimento em educação é fundamental que se avistem novas fontes de financiamento, pois não se pode desejar retirar das demais políticas sociais o recurso que a educação precisa. Nesse sentido, com a descoberta das jazidas de petróleo da chamada "Camada Pré-sal" e a aprovação do Fundo Social na legislação do marco regulatório[7] do regime de partilha dos campos petrolíferos, reside

[7] O novo marco regulatório do Pré-sal apresentou uma inovação importante à política social de longo prazo – estabeleceu um fundo de financiamento às ações de proteção social, educação, meio ambiente, inovação técnica etc. vinculando parte dos lucros da exploração do petróleo na zona do Pré-sal ao Fundo Soberano de maneira que os rendimentos deste Fundo possam ser utilizados no longo prazo para financiar políticas sociais. Durante o ano de 2013, quando essa tese era escrita, foi aprovada no Congresso Nacional a lei nº 12.858, de setembro de 2013, que destina parte dos recursos da receita pública oriundos da exploração de petróleo e gás natural para a educação, do seguinte modo: (1) das receitas dos órgãos da administração direta da União, dos estados, DF e municípios (royalties e participação especial) – para situações de declaração de comercialidade a partir de 03/12/2012, 75% para a educação pública – prioridade à educação básica – e 25% para a saúde; (2) 50% dos recursos do "Fundo Social do pré-sal" para a educação, até atingir metas do PNE; (3) as receitas da União oriundas de acordos de individualização da produção.

neste Fundo Social a esperança de recursos novos e generosos para a educação. De qualquer modo, a sociedade tem que se conscientizar que o Brasil não é um país pobre, e que quando ela prioriza um setor precisa viabilizar os recursos para dar concretude à priorização.

O documento final da Conae-2010 diz que o financiamento da educação não pode prescindir de:

> Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições (CONAE-2010, p. 110)

Também, o Documento-Referência da Conae-2014, no art. 457, ratifica o que foi definido na Conferência anterior, ou seja, passados quatro anos de intensa discussão, a definição de gasto em educação/PIB ainda permanece sem solução. O Documento propõe:

> Ampliar o percentual do PIB investido em educação, até atingir o patamar de 10% e definir outras fontes de recursos, além dos impostos, para a educação brasileira, para todos os níveis, etapas e modalidades, são fatores essenciais, diante da complexidade das políticas educacionais. O acesso equitativo e universal à educação básica para as crianças e jovens com idade entre quatro e 17 anos e a elevação substancial de estudantes matriculados na educação superior pública exigem que se eleve o montante estatal de recursos investidos na área. A garantia da escola pública para mais pessoas, no campo e na cidade, com qualidade socialmente referenciada, implica, necessariamente, a elevação dos recursos financeiros. O movimento em favor da ampliação de recursos envolve, ainda, a regulamentação do regime de colaboração entre União, estados, DF e municípios (CONAE-2014, p. 85).

No entanto, o projeto de lei Nº 8.035/2010 – PNE (2011-2020), encaminhado pelo MEC ao Congresso Nacional, previa, na meta 20, "ampliar progressivamente o investimento público

em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto", ou seja, não incorporou a deliberação da Conferência, mesmo sabendo que "não é essa base de recursos, num contexto de profundas desigualdades sociais [...], que levará a uma guinada da educação escolar pública gaúcha (e brasileira) no rumo da democratização do acesso e do conhecimento" (FARENZENA, 2006, p. 105).

A discussão do PL Nº 8.035/2010 na Câmara dos Deputados promoveu melhorias no PNE. Mesmo assim, ao ser aprovado nessa Casa Legislativa, a meta 20 instituiu prazos para atingir o patamar de 7 e 10% do PIB. O texto, que necessita da aprovação do Senado, diz o seguinte:

> Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.

A ampliação do financiamento da educação ao equivalente a 10% do PIB no PNE, contudo, é tema polêmico, mesmo já tendo sido aprovada, por meio da lei nº 12.858/13, a destinação de parte dos recursos de receitas públicas oriundas da exploração de gás e petróleo para a educação (vide nota 7).

De qualquer forma, a política de financiamento no Brasil precisa garantir à escola pública os insumos básicos a todos os estudantes e incorporar mecanismos de alocação de recursos com vistas à redução das desigualdades sociais, numa lógica de equidade, ou seja, garantir mais recursos para escolas situadas em regiões com maior concentração de pobreza e exclusão, a fim de que o financiamento da educação seja, também, um instrumento de busca por igualdade e garantia do direito à educação.

6.1 O Fundeb e o turno integral

Além da ampliação da educação infantil e do ensino médio, que até o momento têm taxas de escolarização líquida muito baixas[8], outra demanda importante para a qualidade da educação é a ampliação da jornada escolar (art. 34, da LDB), cujo crescimento tem sido induzido pelo Fundeb, pelo *Programa Mais Educação* e pelas demandas de qualificação da educação básica. Dados do Censo Escolar de 2012 apontam que das 29.702.498 matrículas no ensino fundamental, 2.184.079 são em tempo integral, sendo que, das matriculas na rede pública, 8,3% são em tempo integral, contra 1,9% da rede privada de ensino (INEP, 2013).

A Lei do Fundeb estimula a ampliação da jornada escolar, pois no art. 10, que regula a distribuição proporcional de recursos dos Fundos estaduais, apresentam-se 17 fatores de ponderação, de acordo com as diferenças entre etapas e modalidades e tipos de estabelecimento de ensino. Nestes fatores está incluído o tempo integral para creche, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio. Quanto à duração do tempo integral, está disciplinada no art. 20 do decreto Nº 6.253/2007, que regulamenta a Lei nº 11.494/2007. O referido artigo diz: "Será considerada educação básica em tempo integral, em 2007, o turno escolar com duração igual ou superior a seis horas diárias, compreendendo o tempo total que um mesmo estudantes permanece na escola ou em atividades escolares". Portanto, por este decreto, o tempo integral caracterizou-se pelo acréscimo de, no mínimo, 50% na jornada escolar em 2007; nos anos seguintes, o tempo integral é aquele de sete horas ou mais de jornada diária escolar, ou seja, 75% a mais que as 4h/dia letivo obrigatórias. A meta 21 do PNE/2001 considera turno integral aquele período de pelo menos sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em número suficiente.

[8] Segundo dados do Censo Escolar de 2011, 43,13 da população de 0 a 5 anos estão matriculadas na educação infantil, sendo 21,92% em creche (0 a 3 anos) e 82,15% na pré-escola (4 e 5 anos). Quanto ao ensino médio, em 2011 havia 8.400.689 matrículas no ensino regular para uma população de 15 a 17 anos de 10.580.060 (INEP, 2013).

As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos, ratificam as sete horas diárias ao dizer que "O currículo da escola de tempo integral, concebido como um projeto educativo integrado, deve prever uma jornada escolar de, no mínimo, 7 (sete) horas diárias" (CNE/CEB, Parecer Nº11/2010, p. 25).

Embora a Lei do Fundeb tenha estabelecido um percentual insuficiente para dar conta das necessidades da jornada ampliada9, os dados do valor-aluno/ano do turno integral expõem as desigualdades regionais e, consequentemente, a possibilidade ou não de implementá-lo e/ou expandi-lo. Conforme demonstra o quadro 6.5, para 2012, entre o menor per capita (R$ 2.725,69) e o maior (R$ 4.150,65) a diferença é de 67%. No Rio Grande do Sul o valor-aluno/ano do turno integral, em 2012, foi de R$ 3.786,97.

Quadro 6.5 - Valor mínimo aluno/ano tempo integral do ensino fundamental, no âmbito do Fundeb – 2008-2012

Estados	2008	2009	2010	2011	2012
AC	2.468,55	2.620,50	2.394,16	2.813,27	3.414,26
AP	2.571,31	2.590,90	2.655,23	3.164,30	3.733,00
DF	2.350,41	2.628,48	2.708,55	2.970,27	3.471,91
ES	2.799,68	3.083,08	2.655,68	3.156,30	3.681,17
GO	1.745,69	2.067,43	2.120,37	2.663,25	3.295,33
MG	1.771,37	2.133,76	2.034,18	2.473,97	2.975,23
MS	2.235,73	2.663,47	2 579,86	2.811,81	3.220,12
MT	1.970,40	2.358,70	2.234,20	2.729,81	2.757,43
PR	1.688,27	1.976,05	1.963,85	2.315,26	2.894,46
RJ	1.682,24	1.894,37	2.148,50	2.617,72	3.228,22
RN	1.665,38	1.853,14	1.836,44	2.245,00	2.738,25
RO	1.922,62	2.165,82	2.131,95	2.598,14	3.157,49
RR	3.215,91	3.612,61	3.333,16	3.790,06	4.590,65
RS	2.105,69	2.515,36	2.506,53	2.276,12	3.786,97
SC	1.954,84	2.245,60	2.265,70	2.775,91	3.392,73
SE	1.774,82	2.002,62	2.028,53	2.556,48	3.181,20

SP	2.570,86	2.828,81	2.898,43	3.432,49	4.150,65
TO	2.146,70	2.509,46	2.399,66	2.815,29	3.473,88
AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI	1.421,62	1.687,61	1.769,96	2.238,66	2.725,69

Fonte: portal do FNDE

Mesmo com toda a insuficiência de financiamento, mas por sua importância para o sucesso escolar e para a redução das desigualdades educacionais, o turno integral tem sido estimulado por intermédio de vários documentos normativos.

No Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no art. 2º, são apontadas várias diretrizes, nas quais a União se compromete a realizar diretamente ou incentivar e apoiar os sistemas de ensino dos municípios, do Distrito Federal e dos estados. Entre elas estão as que versam sobre o turno integral:

> VII – ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular.

No projeto de lei – PL do futuro PNE –, aprovado na Câmara dos Deputados em 2012, a meta 6 prevê o oferecimento da "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 estudantes da educação básica".

E as estratégias aprovadas para atingir esta meta são as seguintes:

> **6.1)** Promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos estudantes na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a sete horas diárias durante todo o ano letivo.
>
> **6.2)** Institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestru-

turação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como de produção de material didático e de formação de recursos humanos para a educação em tempo integral.

6.3) Fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos, e equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários.

6.4) Estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de estudantes matriculados nas escolas da rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino.

6.5) Orientar, na forma do art. 13, § 1º, inciso I, da Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009, a aplicação em gratuidade em atividades de ampliação da jornada escolar de estudantes matriculados nas escolas da rede pública de educação básica, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino.

6.6) Atender às escolas do campo, de comunidades indígenas e quilombolas, na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais.

6.7) Garantir a educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, na faixa etária de quatro a dezessete anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas.

Embora se reconheça o esforço de muitos estados e municípios para cumprir as metas 21 e 22[10], do PNE/2001, implementando políticas de educação e/ou tempo integral, segundo Castro (2007, p. 41) "apenas 8% dos 33,5 milhões de estudantes matriculados em 2005 frequentavam jornadas escolares com duração superior a cinco horas".

Sem a ampliação do financiamento da educação, esta situação tende a permanecer, isto é, poderá inviabilizar o cumprimento da meta 6 do futuro PNE. Pois, além do problema das diferenças na capacidade de financiamento entre estados, proporcionada pelo Fundeb, outra questão que preocupa quando se pensa na ampliação da jornada escolar é o fato de que, como o Fundeb cresce proporcionalmente ao crescimento da economia e às políticas tributárias, e não em relação à ampliação de matrículas no Fundo, ou no caso em tela, ao turno integral, se houver uma grande ampliação da educação infantil, tendo em vista o cumprimento do disposto na Emenda Constitucional Nº59, e crescimento do turno integral, como se espera, a tendência é que o *per capita* do Fundeb não acompanhe essa ampliação de matrículas e venha, portanto, a degradar os valores aluno/ano. Ou seja, mesmo que tenha incremento de receita, se este não for acima ou na mesma proporção do incremento de matrículas, poderá acontecer que, de um ano para outro, o valor por aluno se reduza drasticamente, trazendo consequências sérias para os sistemas de ensino que adotarem estas ampliações. A partir deste raciocínio, os executivos dos sistemas pensarão duas vezes antes de adotar medidas de ampliação da oferta pública, o que será um prejuízo para a garantia do direito à educação de qualidade.

Nesse sentido, atualmente, não se tem segurança para afirmar se o *per capita* do Fundeb cobre os custos da ampliação de jornada escolar. Ao que tudo indica, parece que não, pois o crescimento do turno integral no ensino fundamental deve-se ao *Programa Mais Educação*, que aporta recursos diretamente na escola para viabilizar esse atendimento. Por isso seria importante uma investigação detalhada para avaliar o custo-aluno qualidade do turno integral.

[10] O teor das metas 21 e 22, do PNE/2001, está explicitado na seção 1, deste projeto.

O site do MEC, em dezembro de 2013, informava que as atividades do *Programa Mais Educação*

> tiveram início em 2008, com a participação de 1.380 escolas, em 55 municípios nos 26 estados e no Distrito Federal, atendendo 386 mil estudantes. Em 2009, houve a ampliação para 5 mil escolas, 126 municípios, de todos os estados e no Distrito Federal com o atendimento a 1,5 milhão de estudantes, inscritos pelas escolas e suas respectivas redes de ensino. Em 2010, o Programa foi implementado em 389 municípios, atendendo cerca de 10 mil escolas e beneficiando 2,3 milhões de estudantes a partir dos seguintes critérios: escolas contempladas com PDDE/Integral no ano de 2008 e 2009; escolas com baixo IDEB e/ou localizadas em zonas de vulnerabilidade social; escolas situadas nas capitais e nas cidades das nove regiões metropolitanas, bem como naquelas com mais de 90 mil habitantes.

No documento *Prestação De Contas Ordinárias Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2011* (FNDE, 2012b, p. 52), há um quadro que informa os recursos do PDDE. Para o *Programa Mais Educação*, foram destinados R$528.873.016,00 para atender 13.032 escolas, beneficiando 7.109.188 estudantes. *No Relatório de gestão do FNDE - 2012* (FNDE, 2013, p. 72) é informado que em 2012 foram repassados, por meio do PDDE, ao Programa, R$895.009.324,77, para o atendimento de 28.084 escolas.

Portanto, verifica-se um crescimento vertiginoso em termos de número de escolas no PME: de 1.380 escolas, em 2008, para 28.084 escolas, em 2012.

No caso da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, induzida pelo *Projeto Escola de Tempo Integral* e pelo *Programa Mais Educação*, constata-se uma ampliação de matrículas no turno integral, no ensino fundamental, bem pronunciada, em 2013, conforme mostra a tabela 6.1, que tende a continuar crescendo, dada a aprovação, pela Assembleia Legislativa, de lei que regulamenta o art. 199 da Constituição Estadual. No documento *Matrículas, coeficientes de*

distribuição de recursos e receitas previstas por Estados e Municípios – 2013 (FNDE, 2013) constam o número de matrículas computadas para o Fundeb. Por esse documento, a rede estadual do Rio Grande do Sul possui 46.464 matrículas de tempo integral no ensino fundamental e 1.994 matrículas no ensino médio. Essas matrículas representam em torno de 5% do total de matrículas da REE/RS, que é de 1.038.484, excetuando as matrículas da educação infantil, que não contam para efeitos de Fundeb.

Tabela 6.1 – Evolução das matrículas de tempo integral da rede estadual de ensino do RS computadas no Fundeb - 2008-2013

Ano	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Total
2008	4.719	633	5.352
2009	6.172	941	7.113
2010	8.803	957	9.760
2011	11.301	1.501	12.802
2012	18.569	1.494	20.063
2013	46.464	1.994	48.458

Fonte: Matrículas, coeficientes de distribuição de recursos e receitas previstas por Estados e Municípios 2008-2013/FNDE

6.2 O custo-aluno-qualidade e o turno integral

Quando se aborda a questão da qualidade da educação, uma das questões que surge é quanto ao custo-aluno-qualidade (CAQ), expresso na LDB, mas até hoje sem uma efetiva caracterização do seu significado.

O Documento final da Conae (2010), ao abordar a temática do financiamento, se referencia neste conceito e diz:

> o financiamento à educação deve tomar como referência, e em caráter de urgência, o mecanismo do custo aluno/a-qualidade (CAQ). Previsto no ordenamento jurídico brasileiro, o CAQ deve ser definido a partir do custo anual por estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade.

> A construção do CAQ exige amplo debate sobre o número de estudantes por turma, remuneração adequada e formação continuada aos/às profissionais da educação, condições de trabalho aos/às professores e funcionários/as, materiais necessários à aprendizagem dos/das estudantes (como salas de informática, biblioteca, salas de ciência, quadra poliesportiva, oficinas de música e de artes, mobiliário adequado, além de sala de recursos para apoio pedagógico a estudantes com dificuldade de aprendizagem, etc). Em suma, deve considerar o conjunto dos insumos exigidos para a adequada relação de ensino-aprendizagem nas escolas públicas brasileiras que oferecem a educação básica CONAE, 2010, p. 104).

O mesmo documento diz que:

> Atualmente, os gastos por aluno/ano dos níveis e modalidades da educação, especialmente na educação básica, são significativamente inferiores aos requeridos para os **insumos adequados** a um ensino de qualidade. Urge aumentar os valores aplicados, por estudante, destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública, para fazer face aos inúmeros desafios, tais como: a remuneração condigna dos/das profissionais da educação; a formação continuada e adequada dos/das trabalhadores/as em educação; a oferta correspondente à demanda por transporte escolar; a correção da relação de estudantes por sala de aula; a oferta de insumos (profissionais qualificados e recursos materiais), essenciais a uma boa relação de ensino-aprendizagem nas escolas da educação básica (CONAE, 2010, p. 109)

Entretanto, nos últimos anos, vários setores, tanto institucionais quanto da sociedade organizada, têm empreendido esforços para definir o que deve ser custo-aluno-qualidade. A ONG "Campanha Nacional pelo Direito à Educação" tomou a dianteira e realizou uma pesquisa de insumos e custos. As análises dessa pesquisa trazem pormenorizados os insumos e custos, desde a educação infantil até o ensino médio e estão consubstanciadas no livro intitulado "Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil" (CARREIRA

e PINTO, 2007). Foi um trabalho de grande importância, a tal ponto que o Conselho Nacional de Educação, em 2010, emitiu o Parecer CNE/CEB nº 8, que "Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública", referenciando-se no estudo da referida ONG.

Segundo esse Parecer

> O CAQi representa um primeiro passo rumo a qualidade almejada, pois estabelece padrões mínimos de qualidade da Educação Básica por etapas e suas fases, e pela modalidade de escola de Educação do Campo, tomando por base a legislação vigente. E esperado, por ser o início de um processo, que o valor do CAQi aumente com o passar dos anos, a medida em que, por exemplo, em vez de uma escola de tempo parcial seja oferecida uma escola em tempo integral. Na proposta atual, com exceção das Creches, todas as outras etapas da Educação Básica são consideradas para serem oferecidas em tempo parcial. Entretanto, a implantação gradual de uma escola de tempo integral deve fazer parte da agenda das políticas públicas para a educação em nosso país. Felizmente, estudos recentes mostram uma quantidade significativa de experiências das mais variadas formas e matizes de ampliação de jornada escolar para estudantes e professores. São experiências que vão desde o nível nacional, passando por diversos Estados e atingindo inúmeros Municípios. Experiências que vem se ampliando gradativamente e que necessitam de um suporte técnico-financeiro para se firmar e se manter (CNE/CEB, Parecer Nº08/2010, p. 17).

O Parecer Nº 8 do CNE (2010, p. 37), apresenta uma tabela na qual mostra o valor por aluno do Fundeb, em 2008. Para as séries iniciais do ensino fundamental, o custo-aluno-qualidade inicial seria de R$2.194,56 e foi de R$1.137,00, faltando, portanto, R$1.057,00 ou 49%. Lamentavelmente, esse parecer ainda não foi homologado pelo Ministro da Educação.

No entanto, no que tange ao turno integral, que é uma das políticas importante para garantir o sucesso escolar, especialmente dos estudantes das classes mais empobrecidas, haja vista que grande parte dos países desenvolvidos tem jornada estendida, conforme demonstra os dados do quadro 6.6, ainda não se tem uma formulação consensual dos insumos e custos que devem ser empregados, uma vez que há diversas concepções sobre este tema. Há aqueles que defendem o turno integral implementado, exclusivamente, pelo poder público, em termos de espaços, profissionais e recursos e há os que admitem as parcerias com as instituições privadas, ou com a utilização de voluntariado, como é o caso do *Programa Mais Educação*. E neste caso os custos se reduzem substancialmente.

Quadro 6.6 - Jornada Escolar Diária – Países Selecionados

Países	**Jornada Escolar**
Alemanha	entre 6 e 8 horas
Argentina	5 horas
Austrália	6 horas e meia
Bolívia	6 horas e meia
Cuba	Entre 5 e 8 horas
Chile	Entre 5 e 8 horas
Espanha	Entre 6 e 8 horas
EUA	8 horas
Finlândia	7 horas

Fonte: Parecer CNE/CEB Nº 8/2010

Cabe reiterar que, para pensar na ampliação da jornada escolar, é necessário melhorar o padrão de financiamento da educação, pois além do problema do espaço físico, há outras demandas que requerem recursos financeiros, como profissionais bem remunerados, laboratórios, cozinha e refeitório, quadras de esportes, etc., condições que a grande maioria das escolas públicas não têm adequadas.

Embora o PME indique a utilização de espaços comunitários para o desenvolvimento das oficinas – na perspectiva de quebrar os

muros da escola a fim de ressignificar o currículo escolar – sabe-se que, para ampliar a jornada escolar, segundo as metas do PNE, não há como utilizar somente os espaços ociosos que porventura algumas escolas disponham ou, permanentemente, usar os espaços comunitários. Há escolas inseridas em comunidades nas quais inexistem espaços próximos à escola que possam abrigar, com qualidade, todas as turmas, durante 200 dias letivos. Uma situação específica foi a do início do PME, quando escolas que fizeram adesão ao Programa selecionavam participantes e inseriam no PME em torno de cem estudantes, outra situação é avançar para atingir a meta do PNE ou, ainda, universalizar o acesso à jornada ampliada com a estrutura que a maioria das escolas públicas dispõe atualmente.

Outro problema são os recursos humanos para dar conta desta ampliação da jornada ou do Programa sem conviver com a rotatividade de educadores existente, que traz insegurança para os gestores e para os beneficiários.

A pesquisa empírica desse trabalho mostrou que o PME tem apoio social, porém a insatisfação com a "remuneração" dos oficineiros foi unânime entre os agentes da escola. O emprego da terminologia "remuneração" utilizada pelos profissionais da escola é equivocada, uma vez que a proposta do PME é contar com educadores voluntários para desenvolver as oficinas do PME e, por essa prestação de serviços, recebem ajuda de custo de até R$400,00[11]. Essa é a proposta do Programa, mas esse não é o senso comum, pois para os profissionais da escola, para os pais, mães e até mesmo para os oficineiros, a atividade que estes desempenham é um trabalho mal "remunerado". De qualquer forma, se a ampliação da jornada escolar, através do PME ou outra política, é uma das necessidades para garantir o direito à educação para milhares de crianças e adolescentes e para a educação brasileira alcançar patamares de qualidade, é necessário que se encontre fontes alternativas para sustentar essa demanda com profissionais integrados à escola e remunerados

[11] A partir das adesões de 2013, o valor máximo da ajuda de custo passou para R$400,00, para atendimento de 5 turmas.

condignamente. O voluntariado foi a solução possível encontrada para o Programa deslanchar, mas dada a sua ampliação e consolidação, há que se pensar em dispor de profissionais estáveis.

Adicionalmente, por conta da ampliação da jornada escolar, as escolas têm necessidades de outros profissionais, como aqueles para desenvolverem os serviços de alimentação escolar e limpeza, e há que se pensar em outras demandas, como a construção de cozinhas e refeitórios, bem como quadras de esportes e/ou espaços cobertos, especialmente no RS, devido ao seu inverno rigoroso.

Portanto, fica claro que há necessidade de existirem políticas, em todos os sistemas de ensino, para implementar o turno integral o mais breve possível, de forma a perseguir a justiça educacional. Para que isso aconteça, é fundamental o estabelecimento do custo-aluno qualidade e, consequentemente, a ampliação do financiamento.

6.3 O financiamento do *Programa Mais Educação*

Segundo Arretche (2001), o sucesso na implementação de uma política pública depende da cooperação dos agentes institucionais e dos beneficiários, no que se refere à adesão à metodologia e aos seus objetivos e para que isso aconteça, é necessária uma estratégia de incentivos.

O FNDE/MEC propõe às escolas que aderem ao PME recursos financeiros através do *Programa Dinheiro Direto na Escola* (PDDE). Pelo que se verificou na pesquisa, esse aporte de recursos diretamente à escola foi um elemento definidor para as equipes diretivas aderirem ao Programa. O quadro 6.7 ilustra o montante de recursos recebidos pelas escolas da rede estadual de ensino do RS, nos quatro primeiros anos de implementação do PME.

Quadro 6.7 – Valores referentes ao montante de recursos financeiros recebidos pelas escolas por conta do Programa Mais Educação – Escolas da rede estadual do Rio Grande do Sul – 2008-2012

Ano	Nº de escolas	Valores
2008	49 escolas	R$ 2.057.302,60

2009	106 escolas	R$ 3.374.319,34
2010	244 escolas	R$ 8.625.450,65
2011	567 escolas	R$ 20.579.468,42
2012	996 escolas	R$34.176.125,20

Fonte: Seduc

Ao relacionar os valores repassados pelo PME às escolas estaduais, apresentados no quadro acima, com o número de matrículas de tempo integral no ensino fundamental consideradas no Fundeb em cada um dos anos de 2008 a 2012[12] chega-se a um *per capita* do PME, nos seguintes valores: 2008, foi R$435,96; em 2009, foi R$546,71; em 2010 foi R$979,83; em 2011 foi de 1.821,03 e em 2012 ficou em R$1.840,49. Pelo *per capita* constata-se a importância do Programa e o seu fortalecimento, pois, além da ampliação acelerada em termos do número de escolas e estudantes, houve, ano a ano, um aumento no montante dos recursos por estudante.

Ao comparar o total de recursos recebidos pelas escolas oriundos do PME (quadro 6.7) e os valores da Autonomia Financeira[13] (AF), apresentados no quadro 6.8, verifica-se a importância e a força do PME.

Quadro 6.8 – Recursos financeiros recebidos pelas escolas por conta da Autonomia Financeira – Escolas Pesquisadas - 2008-2011

Anos	Nº de Escolas	Escolas Pesquisadas
2008	49	1.936.420,80
2009	49	2.068.695,96
2010	49	2.068.695,96
2011	49	2.068.695,96

Fonte: Seduc

Se a análise recair nas verbas das escolas, ao compararmos os recursos recebidos do PME com os da Autonomia Financeira (AF),

[12] Ver tabela 6.1

[13] Autonomia Financeira é a expressão usada para o repasse de verbas às escolas da rede estadual do Rio Grande do Sul. A Autonomia Financeira está prevista no Capítulo II da Lei 10576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão democrática do Ensino Público.

percebe-se a quantidade expressiva de recursos que o PME injetou nas escolas. Verifica-se, pela tabela 6.2, que os valores recebidos do PME, para 10 meses, na maioria das escolas, são muito superiores aos da AF, para 12 meses. Em 2008, por exemplo, a escola Flor de Lis tinha 93% dos estudantes no PME e recebeu do Programa recursos da ordem de 251% dos recursos da Autonomia Financeira. Com a escola Hortênsia aconteceu situação semelhante, ela tinha 84% dos estudantes no PME e a diferença de recursos entre o PME e a Autonomia Financeira foi de 54% a favor do primeiro. Em todas as escolas, em todos os anos, os recursos do PME foram muito superiores aos da Autonomia Financeira. Independente do número de estudantes no Programa, pois as escolas Bromélia e Gardênia tinham estudantes entre 50% e 79% no Programa[14] e as demais escolas estavam entre 12 e 35% de estudantes no PME, elas passaram a receber valores superiores aos da AF, sendo assim pode-se supor que o crescimento do número de estudantes no PME, que se verificou a partir de 2009, se deveu ao incentivo financeiro do PME. Em 2009, 45% das escolas da amostra aumentaram o número de estudantes no PME, 18% mantiveram o mesmo número de estudantes. Em 2010, 72% das escolas aumentaram o número de estudantes no Programa.

[14] Dados de proporção de estudantes do PME encontram-se no quadro 4.2

Tabela 6.2 – Recursos financeiros recebidos pelas escolas por conta da AF e PME e a proporção entre AF e PME – Escolas da Amostra – 2008-2011

Escolas	2008			2009			2010			2011		
	AF	PME	Base AF=100	AF	PME	Base AF=100	AF	PME	Base AF=100	AF	PME	Base AF=100
ESCOLA AZALÉIA	29.064,00	24.270,50	84	36.240,00	36.788,50	102	36.240,00	104.470,50	288	36.240,00	100.899,50	278
ESCOLA BROMÉLIA	26.136,00	55.404,50	212	22.854,12	24.201,08	106	22.854,12	83.505,10	365	22.854,12	49.162,10	215
ESCOLA CRISÂNTEMO	27.936,00	13.361,50	48	32.766,12	48.680,10	149	32.766,12	38.376,22	117	32.766,12	38.781,82	118
ESCOLA DÁLIA	47.340,00	31.638,50	67	45.864,12	85.625,22	187	45.864,12	50.822,10	111	45.864,12	84.122,10	183
ESCOLA ERVA MATE	27.816,00	35.391,50	127	31.944,84	53.257,60	167	31.944,84	27.232,10	85	31.944,84	27.232,10	85
ESCOLA FLOR DE LIS	28.704,00	100.673,50	351	30.911,76	103.724,10	336	30.911,76	102.138,10	330	30.911,76	96.678,10	313
ESCOLA GARDÊNIA	18.216,00	35.951,50	197	18.573,96	49.124,10	264	18.573,96	47.097,60	254	18.573,96	37.508,90	202
ESCOLA HORTÊNSIA	11.292,00	17.357,50	154	10.824,00	28.688,10	265	10.824,00	27.288,10	252	10.824,00	25.275,10	234
ESCOLA IPÊ	69.304,80	40.835,00	59	65.017,20	27.666,10	43	65.017,20	32.904,10	51	65.017,20	35.410,10	54
ESCOLA JASMIM	18.720,00	37.847,50	202	21.523,20	33.268,10	155	21.523,20	43.066,72	200	21.523,20	54.556,72	253
ESCOLA LÍRIO	59.769,60	28.051,50	47	63.081,84	0	-	63.081,84	39.646,10	63	63.081,84	38.611,10	61

Fonte: Seduc

No entanto, é preciso considerar que a maior parte dos recursos do PME é destinada ao pagamento da ajuda de custo aos oficineiros, conforme demonstra o quadro 6.9. Analisando os valores recebidos pelas escolas, verifica-se que há variações entre elas nos percentuais dos diversos itens de repasse. Isso se deve aos intervalos de número de estudantes nos quais o FNDE baseia-se para efetuar as transferências do PDDE/PME.

Quadro 6.9 - Proporções dos itens de despesas dos recursos do PDDE/PME repassados às escolas – Escolas da Amostra – 2008-2011 (em %)

Ano	Itens	ESCOLA AZALÉIA	ESCOLA BROMÉLIA	ESCOLA CRISÂNTEMO	ESCOLA DÁLIA	ESCOLA ERVA MATE	ESCOLA FLOR DE LIS	ESCOLA GARDÊNIA	ESCOLA HORTÊNSIA	ESCOLA IPÊ	ESCOLA JASMIM	ESCOLA LÍRIO
2008	Monitor	47%	72%	23%	57%	51%	79%	50%	41%	59%	48%	51%
	Serviços	21%	9%	37%	16%	14%	10%	14%	29%	12%	13%	18%
	Kit (capital)	0%	1%	7%	0%	3%	1%	5%	6%	2%	4%	2%
	Kit (custeio)	32%	18%	33%	27%	32%	10%	31%	24%	27%	35%	29%
2009	Monitor	77%	77%	62%	63%	56%	74%	51%	52%	52%	54%	0%
	Serviços	9%	8%	10%	6%	10%	10%	10%	18%	18%	15%	0%
	Kit (capital)	1%	2%	4%	16%	13%	2%	11%	7%	4%	2%	0%
	Kit (custeio)	13%	13%	24%	15%	21%	14%	28%	23%	26%	29%	0%
2010	Monitor	66%	78%	43%	64%	55%	81%	61%	55%	43%	42%	63%
	Serviços	10%	12%	13%	10%	18%	10%	11%	18%	15%	11%	13%
	Kit (capital)	3%	1%	22%	3%	4%	0%	5%	6%	14%	18%	1%
	Kit (custeio)	8%	9%	13%	23%	23%	9%	23%	21%	28%	29%	23%
	Monitor PST	13%	0%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2011	Monitor	68%	73%	39%	73%	55%	75%	48%	47%	41%	53%	56%
	Serviços	10%	10%	13%	6%	18%	10%	13%	20%	14%	9%	13%
	Kit (capital)	2%	1%	27%	2%	4%	2%	1%	5%	12%	14%	10%
	Kit (custeio)	6%	16%	13%	19%	23%	13%	38%	28%	33%	24%	21%
	Monitor PST	14%	0%	8%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Simec

Os valores repassados pelo Programa às escolas têm critérios que estão discriminados nos Manuais de Educação Integral lançados pelo FNDE, anualmente. Segundo o *Manual de Educação Integral para obtenção de apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto Na Escola – PDDE, no exercício de 2008,* o limite máximo da ajuda de custo (ressarcimento de despesas de transporte e alimentação) de oficineiros era R$250,00, se o oficineiro atendesse cinco turmas de 30 estudantes. No Manual de 2009, esse limite foi alterado para R$300,00 e permaneceu até 2012. Em 2012, a ajuda de custo foi ampliada novamente, passando para R$400,00. É explicitado no Manual que cada escola poderia fazer uso de, no máximo, 30 (trinta) monitores, considerando o número de estudantes que participam do Programa e em conformidade com o número de atividades escolhidas, dentro dos critérios de um mínimo de três e um máximo de seis atividades, constante em pelo menos três macrocampos.

Além dos valores destinados ao pagamento da ajuda de custo dos oficineiros, há outros valores de custeio e de capital discriminados: como despesas de pequeno vulto (serviços ou aquisição de materiais de consumo) e aquisição de kits – capital e custeio. Quanto aos kits, eles poderiam ser enviados pelo FNDE ou poderiam ser repassados recursos às escolas para sua aquisição, de acordo com as planilhas de materiais indicadas no Manual, pois, para cada uma das atividades do Programa, há um kit de materiais específicos.

No Manual de 2008, os valores mensais repassados, em parcela única, para despesas de pequeno vulto tinham cinco intervalos que iam de até 500 estudantes a mais de 2.000, conforme demonstrado no quadro 6.10. Em 2009, permaneceu o mesmo intervalo, mas em 2010 o Manual alterou os intervalos, excluindo as duas últimas faixas, ficando 3 faixas, ou seja, de até 500 estudantes, de 500 a 1.000 e acima de 1.001 estudantes.

Quadro 6.10 – Intervalos de nº de estudantes e os respectivos repasses – 2008-2009

Intervalo de classe de nº de estudantes	Valor do repasse em custeio
até 500	500
500 a 1000	1.000
1.001 a 1.500	1.500
1.501 a 2.000	2.000
acima de 2.000	2.500

Fonte: Manual de Educação Integral para obtenção de apoio financeiro por meio do PDDE, 2008

Deste modo, os valores repassados para cada escola tiveram como parâmetro realidades específicas e, por isso, ao analisarmos a situação de cada uma percebem-se muitas semelhanças quanto aos percentuais de cada item, mas também algumas discrepâncias, conforme mostra o quadro 6.9.

Das onze escolas da amostra, em 2008, a média de recursos recebidos para pagamento de ajuda de custo de oficineiros foi em torno de 50% do recurso total, mas em duas escolas os recursos recebidos para essa finalidade ficaram na faixa de 70 e 80% do total. Em 2009, houve um aumento na média da proporção dos recursos para pagamento da ajuda de custo em relação ao ano anterior, que ficou em torno de 62%, isso se deveu ao aumento no número de estudantes no Programa e também porque o ressarcimento das despesas com os oficineiros sofreu majoração. Em 2010 e 2011, a média dos recursos para ajuda de custo se manteve muito próxima à de 2009, entre 57 e 59%, mas houve escolas cujos recursos destinados a esse item ficaram bem acima da média (em torno de 80%) e outras abaixo de 40%.

Quanto aos recursos destinados às despesas de pequeno vulto, eram valores fixos, de acordo com os intervalos descritos acima e, assim sendo, como a maioria das escolas da amostra ficou no primeiro intervalo (até 500 estudantes), os percentuais foram, em todos os anos e em todas as escolas, muito semelhantes, variando entre 10 e 20% do total da verba.

Quanto aos recursos para os kits, (capital e custeio), a variação é inexpressiva, mas se deveu às diferenças na escolha das oficinas, uma vez que para cada uma havia um kit específico, além do que em algumas escalas os kits eram enviados pelo MEC e para outros havia transferência de recursos para compra.

Além desses recursos recebidos através do PDDE, as escolas receberam recursos específicos para a alimentação escolar.

O inciso II, do art. 1º da Resolução/CD/FNDE Nº 67/2009 estabeleceu que o valor *per capita*/dia da alimentação escolar para os estudantes do ensino fundamental regular seria de R$ 0,30 (trinta centavos de real), porém para os estudantes que participam do *Programa Mais Educação* o valor seria de R$ 0,90 (noventa centavos de real). Esse valor destinado aos estudantes que fazem parte do *Programa Mais Educação* é para que recebam, no mínimo, três refeições, sendo preferencialmente café da manhã, almoço e lanche da tarde. Esse valor do repasse da merenda está em vigência até o momento.

Pelo que foi demonstrado nos quadros 6.7 e 6.10 e na tabela 6.2, os recursos do *Programa Mais Educação* são recursos expressivos e que foram aumentando no decorrer dos quatro anos da pesquisa.

Nesse sentido, os dados apresentados nessa subseção corroboraram com as avaliações contidas nos capítulos 4 e 5, desta forma, pode-se afirmar que o *Programa Mais Educação*, apesar de ser um programa relativamente "jovem" e precisar de ajustes tanto em termos da formulação como da implementação, está consolidado na sociedade. Além das manifestações dos próprios implementadores e beneficiários do Programa, cada vez ouve-se mais vozes defendendo a "educação integral". Esse é o ponto alto que se quer destacar, melhor dizendo, mais importante que a consolidação do Programa em si é a consolidação da "ideia" do tempo integral e da educação integral. Portanto, não há mais condições sociais de involução em relação ao tamanho da jornada escolar, especialmente nas comunidades que têm o PME.

Os sistemas de ensino, em regime de colaboração, terão que achar mecanismos, especialmente quanto ao financiamento, para

aprofundar esse processo de ampliação da jornada escolar, tanto nos aspectos de infraestrutura e de recursos humanos, como na discussão sobre a proposta pedagógica e a formação de professores que o tempo ampliado e a educação integral requerem.

O *Programa Mais Educação* resgata o legado de Anísio Teixeira que sempre sonhou e lutou para que a educação brasileira não fosse privilégio de poucos, que os estudantes oriundos das camadas populares tivessem acesso a uma educação enriquecida com atividades culturais e desportivas, ou seja, uma educação integral em tempo integral. Mas, mais do que isso, Anísio Texeira lutou por mudança nas concepções de educação, para ele a finalidade da escola é "educar ao invés de "instruir"; preparar os estudantes para um futuro incerto e desconhecido ao invés de transmitir um passado fixo e claro; ensinar a viver com mais tolerância, com mais inteligência, ao invés de ensinar alguns instrumentos de cultura e de alguns "manuaizinhos" escolares (TEIXEIRA, 2000). Anísio defendia a universalização da escola pública de educação integral, adaptada no seu conteúdo e métodos, pois entendia que, numa escola para poucos, o rendimento e a qualidade ficam a mercê do estudante e não do programa, do método e do professor (uma vez que a cultura escolar cristalizada impõe ao estudante a sua adaptação, já que a eficiência é apurada nas reprovações, isto é, quanto mais reprovação mais eficiente).

Atualmente a sociedade clama por qualidade na educação, mas diferentemente de Anísio, que tinha clareza que os problemas da educação situavam-se no sistema e nos métodos e não nos estudantes, hoje se investe mais em avaliações externas de rendimento de alunos do que propriamente nas políticas que tendem a incidir no cerne dos problemas da qualidade.

A consolidação do PME é um fato muito importante, especialmente porque o Programa aponta para um novo paradigma educativo, sem o qual se acredita que o sonho de ter uma educação de qualidade não será atingido. O financiamento da educação é um dos pilares centrais dessa construção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

> A transformação do mundo necessita tanto do sonho quanto a indispensável autenticidade deste depende da lealdade de quem sonha às condições históricas, materiais, aos níveis de desenvolvimento tecnológico, científico do contexto do sonhador (FREIRE, 2000, p. 53-54).

Esse livro tratou da avaliação da política *Programa Mais Educação*, mas, efetivamente, tratou de um sonho. Paulo Freire (2000), na sua sabedoria, ensinou que não é possível pensar em transformar o mundo sem sonhar, pois o sonho é o alimento que impulsiona o ser humano à criação.

O sonho de todo educador é ver seu povo ter acesso e sucesso, a uma educação cidadã, de qualidade, que tenha sintonia com as necessidades do seu tempo.

Foi essa a motivação subjacente a esse estudo, ou seja, essa pesquisa "interessada" de avaliação do *Programa Mais Educação* tem a ver com o sonho de uma educadora que convive numa sociedade iníqua, num tempo em que o conhecimento determina a inclusão e a exclusão social e que, em pleno século XXI, educação de qualidade permanece sendo privilégio de poucos; uma educadora que acredita que a educação pública de qualidade pode contribuir para mudar essa realidade, tornando a nação mais justa, desenvolvida e democrática. Garantir a todos uma educação de qualidade, não é outra coisa senão garantir uma educação integral. Uma educação que se importe com o intelecto, com o corpo e com a cultura dos estudantes; com a estética e com a ética. Que seja profunda nos conhecimentos de todas as áreas, mas seja lúdica, que tenha sentido e que cuide dos educandos, bem como incorpore todo o avanço tecnológico do seu tempo.

Na sociedade globalizada, mais do que nunca a educação é a política social que tem a capacidade de ampliar as oportunidades, além de ser estratégica para o desenvolvimento social e econômico do país. Mas, no Brasil, diferente de outras nações, a escola pública

nasceu e cresceu pela metade, "minimalista, isto é, de poucas horas diárias, pouco espaço e poucos profissionais" (CAVALIERE, 2009, p. 51). A inexistência de jornada escolar em tempo integral nos sistemas educacionais brasileiros, por si só, denota a ausência de visão estratégica estatal e o desdém com as classes populares, deste modo, a educação era vista, e para muitos setores ainda é vista – apenas na sua funcionalidade ao sistema capitalista. Nossa sociedade, que costuma mimetizar modos de vida, costumes, políticas etc., de outras formações sociais, não se referenciou nelas no tocante à educação e parece não constranger-se com esse fato, pois, mesmo sem oferecer condições de ofertas educativas adequadas, ousa querer níveis de qualidade da educação semelhantes às dos países nos quais quer se espelhar.

As políticas públicas constituem-se na ação transformadora do Estado e podem ser antídotos às iniquidades do sistema, mas precisam ser avaliadas para que se possa identificar os fatores facilitadores ou impeditivos para que elas atinjam seus objetivos, bem como aquilatar sua pertinência ou não e sugerir avanços. Daí a importância que vêm adquirindo as avaliações de política, tanto no nível governamental quanto no nível acadêmico.

Nesse sentido, essa avaliação do processo de implementação do *Programa Mais Educação* orientou-se, no plano metodológico, pela abordagem do ciclo de política de Stephen Ball e Richard Bowe, por ser um ciclo flexível favorável a uma avaliação relacional e dialética da política. Na avaliação da política, também foram utilizadas as orientações de Marta Arretche e Sônia Draibe, no que tange à verificação da eficácia e efetividade do Programa e, em especial, se ele atende ao que advoga, ser indutor de uma educação integral.

A avaliação da política contida nessa tese percorreu os contextos metodológicos do ciclo de políticas e analisou aspectos da concepção, do desenho da Política, das características organizacionais, por serem determinantes na implementação da política. Esses aspectos foram elencados em quatro dimensões: gestão; relação escola/comunidade; cognitiva/pedagógica; e financeira.

Nos achados na pesquisa destacam-se: a amplitude do Programa em termos de número de estudantes atendidos, a utilização dos espaços comunitários e de educadores voluntários, a ressignificação curricular, os resultados nos índices educacionais e nos recursos financeiros.

A partir do ciclo de política, a análise do contexto da influência buscou resgatar as concepções de educação integral, tanto as clássicas como as tendências atuais, para proceder à avaliação do Programa, na ótica conceitual.

Examinando os documentos do Programa, verificou-se que conceitualmente essa política constitui-se num hibridismo, autodeclarado, entre as ideias de Anísio Teixeira e do Movimento das Cidades Educadoras. Esse hibridismo, embora tenha fundamento, devido às condições materiais e pedagógicas da realidade educacional brasileira, traz algumas contradições e dificuldades à implementação do Programa, que só são visualizadas numa análise contextualizada, o que reforça a importância da abordagem do ciclo de política de Ball e Bowe na avaliação da política.

Ao falar do *Programa Mais Educação* dois conceitos são evocados: tempo integral e educação integral. Esses conceitos, não raras vezes, são usados com a mesma semântica, porém, são conceitos distintos que se complementam.

Vários educadores, entre eles Anísio Teixeira e Darci Ribeiro, há décadas, sonharam e trabalharam para que o Brasil constituísse sistemas educacionais com jornada escolar em tempo integral, porque o tempo integral é condição *sine qua non* para uma educação integral. No entanto, esse tempo ampliado não pode ser "mais do mesmo", ou seja, não é possível confundir a incorporação ao currículo de algumas atividades de cunho cultural desarticuladas do projeto pedagógico da escola com educação integral. A condição necessária para que se tenha uma educação integral é a existência de um currículo que integre os turnos, que as atividades de todas as áreas do conhecimento sejam intencionalmente planejadas e articuladas (GADOTTI,

2009), portanto, a ampliação do tempo escolar precisa vir acompanhada de uma ressignificação curricular na perspectiva da educação integral. Essas características e condições estão arroladas nos documentos do Programa.

O contexto da produção do texto se caracterizou por duas fases distintas: a primeira formulou o Programa para ampliação da jornada escolar numa perspectiva compensatória, de apoio aos estudantes que apresentam carências. A segunda fase evoluiu conceitualmente e incorporou a concepção de educação integral.

O contexto da produção do texto do Programa aconteceu num momento de efervescência de discussão educacional na sociedade. Nesse contexto, entre outros, estava em debate o projeto de lei de regulamentação do Fundeb, a Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). No âmbito estrito do MEC, havia um debate avaliativo das suas políticas. Dessa forma, o *Programa Mais Educação* surgiu, em 2007, com objetivos importantes, para responder às desigualdades educativas, mas restringiam-se a um caráter protetivo com vistas à melhoria nos resultados no Ideb. Percebe-se que, num momento imediato, o Programa sofre uma inflexão conceitual e os documentos, a partir de 2009, apresentam uma mudança qualitativa nas formulações. Essa mudança conceitual contou com a participação de importantes instituições educacionais, explicitadas nos cadernos da trilogia. O hibridismo conceitual do Programa certamente foi decorrência da formulação coletiva. Na avaliação dessa autora, essa mudança conceitual do Programa, embora contendo muitas contradições, foi extremamente benéfico para o Programa e para a educação brasileira. O importante, contudo, é a compreensão de que os problemas advindos da formulação híbrida possam contribuir para superar as contradições e encontrar alternativas que venham a fortalecer o Programa, tendo sempre presente as dificuldades em termos do financiamento da educação, para as quais permanece uma incógnita quanto às alterações substantivas no curto e médio prazos.

No contexto da prática, a pesquisa investigou aspectos centrais do Programa, identificando alguns desencontros de finalidades na

implementação do Programa, porém esses desencontros são consequências da própria implementação, conforme alerta Arretche (2001), mas, também, são tributados à formulação do Programa, pois os textos apresentam inconsistências e/ou contradições que se passa a abordar a seguir.

O contexto da prática apontou as potencialidades e as dificuldades dessa política. O Programa teve um crescimento vertiginoso em termos de adesão de escolas e ampliação de estudantes atendidos no interior das escolas. Em algumas instituições há listas de espera de estudantes que querem entrar no PME.

Nas escolas em que o Programa não tem um atendimento universal, os grandes obstáculos são a falta de espaço físico e a rotatividade de oficineiros, devido ao caráter de voluntariado e aos baixos valores da ajuda de custo.

A utilização de espaços comunitários e da cidade é um dos elementos centrais do *Programa Mais Educação*. Ao ser analisada a utilização dos espaços comunitários, do ponto de vista pedagógico, pode-se afirmar que esse é um componente do Programa extremamente benéfico e estratégico para arejar a escola, desfossilizá-la. O envolvimento dos profissionais da escola com diferentes saberes, contribui para uma ressignificação curricular que tenha sintonia com o perfil dos estudantes e com o tempo atual. Porém, contar com a utilização de espaços comunitários como garantia de espaço físico cotidiano para o Programa desenvolver-se traz alguns complicadores num panorama de ampliação do Programa, numa perspectiva de escola de educação integral.

Um primeiro problema é o número de estudantes das escolas. Nas regiões metropolitanas, principalmente, as escolas públicas são grandes, isto é, comportam um grande número de matrículas, não raras vezes abrigam mais de mil estudantes e a grande maioria não foi construída para dispor de espaços para atendimento em tempo integral. As comunidades onde essas escolas estão inseridas podem ter espaços "permanentes", para atender alguns estudantes em jor-

nada ampliada, mas pode-se afirmar, com um relativo grau de certeza, que não dispõem de espaços para atender em tempo integral a totalidade dos estudantes, ou grande parte deles, cotidianamente. Um segundo problema refere-se a um possível descompromisso das mantenedoras e/ou direções de escolas com a adesão ou ampliação do Programa, nos casos de inexistência de espaços nas proximidades da escola que possam ser utilizados regularmente e isso vir a prejudicar os estudantes que frequentam essas escolas, pois não farão movimentos para buscar alternativas .

A utilização de espaços comunitários que suportem o desenvolvimento cotidiano do Programa, também contribui para reforçar o caráter reducionista atribuído a ele pelos atores da implementação. Ou seja, reforça o entendimento de que o Programa foi constituído para atender "alguns estudantes", os mais necessitados[1], portanto, se é um Programa protetivo destinado para alguns estudantes, não se trata da perspectiva da escola de "educação integral", pois essa só se justifica se abarcar todos os estudantes. Essa compreensão reducionista do Programa não induz os profissionais da escola a promoverem uma mudança curricular.

Outro elemento, que se agrega à utilização dos espaços comunitários, é a situação do trabalho voluntário. Se há o entendimento de que a educação integral é uma necessidade para melhorar a qualidade da educação e uma política de garantia do direito à educação que se pauta pelo "pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (LDB, 1996, art. 2º), ela precisa ser estendida para todos os estudantes da escola e, para tal, precisa dispor de profissionais estáveis e valorizados. Não há como manter o trabalho voluntário, pois ele acarreta uma rotatividade de educadores que traz problemas para a regularidade das oficinas e desestimula os estudantes. Não se desconhece o fato de que isso está diretamente ligado ao financiamento da educação, mas essa análise não pode deixar de apontar essa contradição existente

[1] Cavaliere (2009) no texto "Escolas de tempo integral *versus* alunos em tempo integral" faz a crítica às experiências atuais de tempo integral.

no Programa. Há uma dissociação entre princípios e prescrições da formulação do Programa e as estratégias e meios previstos para sua implementação. Num cenário de expansão do Programa, como vem acontecendo, esses elementos – utilização de espaços comunitários e trabalho voluntário precisam ser repensados, porque, no entendimento dessa autora, eles poderão comprometer não só o Programa em si, mas o fortalecimento da concepção de educação integral.

Em relação à ressignificação curricular na perspectiva da educação integral, outra contradição percebida nessa avaliação é a sua relação com o número de estudantes que participam do Programa. Ao mesmo tempo em que os formuladores estimulam a escola a ressignificar o currículo, voltado à educação integral e os pressupostos conceituais da educação integral afirmam que, para a sua existência, é necessária a jornada ampliada, é contraditório a escola não contar com todos os seus estudantes em tempo integral. Caem por terra os argumentos que orientam a mudança na organização do ensino voltada à educação integral, ao mesmo tempo em que fica mais difícil romper as resistências dos docentes que não querem desacomodar-se. Ou seja, é incoerente fazer uma mudança curricular na perspectiva da educação integral em tempo integral, se apenas por parte dos estudantes terão jornada ampliada, a qual utiliza educadores "voluntários". O número de estudantes no Programa é um fator que deporá contra ou a favor de um currículo na perspectiva da educação integral, bem como a utilização de trabalho voluntário. Inicialmente tinha sentido o Programa permitir a adesão gradual dos estudantes, pois a sua perspectiva não era a da educação integral, mas com a inflexão conceitual ocorrida, e para a consolidação do Programa nesses termos, bem como para contribuir com as necessidades educativas contemporâneas, é preciso avançar: ou incorporam-se todos os estudantes ao Programa ou será uma política de estudantes em tempo integral e não de uma escola de educação integral em tempo integral.

Outro fator que contribui para a permanência de um currículo fragmentado é a ausência de referenciais teóricos de currículo nas formulações do Programa. Diferente do que acontece com o con-

ceito de educação integral, no qual os documentos explicitam quais são os referenciais adotados pelo Programa, inexiste um referencial teórico para a ressignificação curricular. Os documentos do Programa, embora apontem para a ressignificação curricular, inclusive com orientações didáticas de como proceder para reformular o projeto político-pedagógico da escola – um passo a passo –, não oferecem uma conceituação teórica de currículo coerente. Ao contrário, há nos textos elementos que compõem diversas matrizes curriculares (MOREIRA, 2013), o que contribui para dificultar o atendimento às orientações dos documentos.

Outro fator que contribuiu para o desencontro das finalidades do Programa no contexto da prática foi a inexistência de um processo de formação continuada desenvolvido pela mantenedora com vistas a realizar a ressignificação curricular, bem como a inexistência de monitoramento por parte do MEC e/ou mantenedora. Nesse aspecto, as escolas ficaram *à própria sorte*. Além do que a pesquisa constatou que as gestoras e os coordenadores do Programa têm pouco conhecimento sobre o teor dos seus documentos conceituais.

Para que uma ressignificação curricular na perspectiva da educação integral venha a ocorrer é, absolutamente, indispensável um processo vigoroso de formação/reflexão continuada capitaneado pelo MEC, em parceria com os sistemas de ensino, semelhante aos moldes do *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa* (PNAIC)[2] ou do *Pacto do Ensino Médio* recentemente lançado. Não existe a menor possibilidade das escolas, por si só, e atomizadas, promoverem uma ressignificação curricular na perspectiva da educação integral, porque esbarram em concepções antipedagógicas, antiéticas, arraigadas na cultura político-pedagógica elitista brasileira.

A pesquisa identificou um problema sério decorrente das contradições apontadas. Trata-se do alto índice de infrequência de

[2] O PNAIC é um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. As ações do Pacto apoiam-se em quatro eixos de atuação: formação continuada presencial para os professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais; avaliações sistemáticas; gestão, mobilização e controle social.

estudantes nas atividades do Programa. Como não houve a ressignificação curricular, as oficinas desenvolvidas no turno inverso às aulas "regulares" e em espaços exteriores à escola, são vistas "como apoio" ao trabalho principal, por essa razão não há um controle da frequência idêntico ao turno "nobre". Mesmo os estudantes beneficiários do *Programa Bolsa Família*, priorizados no PME, que não faltam às aulas "regulares" para não perder o benefício, não frequentam regularmente as oficinas. Ou seja, os estudantes que participam do *Programa Mais Educação*, comparecem no turno inverso apenas nas oficinas que são do seu agrado e as direções de escola justificam seu descompromisso com o controle da frequência atribuindo o problema à falta de amparo legal para forçar o comparecimento dos estudantes nos cinco dias da semana e nas sete horas diárias. Essa situação decorre do caráter reducionista atribuído ao Programa, pois os profissionais da escola não concebem as oficinas num currículo integrado e sim a existência de "duas escolas", uma com regras rígidas e regimentadas e outra "flexível", "vem quem quer". Se a escola tivesse promovido uma discussão no sentido de ressignificar o currículo escolar na perspectiva da educação integral, provavelmente perceberia que turno e contraturno devem ser um uníssono e, certamente, daria um único tratamento à frequência escolar, independente do turno. Contribui para essa situação a inexistência de orientações claras e explícitas em relação à frequência nos documentos do Programa, embora as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica normatizem certos procedimentos.

Pelas contradições e inconsistências da formulação do Programa, acrescidas do fato da inflexão conceitual do Programa não ter sido assimilada nas escolas da amostra, pode-se afirmar que os implementadores não veem o Programa como um indutor de uma educação integral a ser oferecida pela escola.

O critério de escolha das escolas para a pesquisa empírica supôs que as instituições que tivessem iniciado no primeiro momento no Programa teriam melhores condições de oferecer elementos para uma avaliação da política. Entretanto, isso não se confirmou.

Constatou-se que, na implementação do *Programa Mais Educação*, o sentido da política não acompanhou o que foi proposto pelos formuladores, apesar de que é previsível que uma política sofra modificações durante a implementação. Arretche (2001) alerta que as fases de uma política são sempre "campos de incerteza". Acredita-se que o desencontro de finalidade ocorrido deveu-se à inflexão conceitual, às condições sob as quais as escolas aderiram ao Programa – em algumas a adesão foi forçada – à incoerência e falta de clareza dos textos da política, à falta de monitoramento e de um processo de formação continuada e, também, porque os implementadores tendem a interpretar os textos a partir dos seus próprios referenciais e interesses, das suas próprias lentes.

Em boa parte das escolas, a adesão ocorreu pelos incentivos financeiros, não houve uma sensibilização mais profunda em relação ao significado da educação integral e do tempo integral para a melhoria da qualidade da educação como um todo. O que pesou foram os recursos financeiros expressivos aportados às escolas, que aumentaram no intervalo dos quatro anos da pesquisa, em algumas escolas eles chegam a mais de 200% em relação aos recursos que as escolas recebem da Autonomia Financeira, embora a maior parte fosse para o ressarcimento dos oficineiros.

Apesar dos problemas apontados e do Programa ser uma política recente, constatou-se que o Programa está enraizado na sociedade. Constatou-se, também, pelos depoimentos, um grau de satisfação muito alto dos beneficiários e de parte dos implementadores em relação ao *Programa Mais Educação*, o que permite afirmar sua efetividade social.

Quanto aos impactos na qualidade da educação, pelo que se constatou no contexto da prática, o *Programa Mais Educação* fez bem às escolas. Ao serem relacionados os dados de aprovação, reprovação e abandono percebeu-se uma melhoria nos seus resultados educacionais, embora não acentuada, se comparada a outras escolas da rede estadual. Como essa melhoria não se configurou em "tendência", não se pode atribuí-la unicamente ao Programa. Mas é importante lem-

brar que uma política educacional que pretende mudar concepções carece de tempo para alcançar efetividade e apresentar impactos e efeitos consistentes. Também, faz-se necessário frisar que as escolas da amostra foram priorizadas no Programa porque seus indicadores apresentavam uma situação crítica e, sendo assim, precisam de tempo para apresentar uma melhoria consistente.

Pelos depoimentos de todos os atores interrogados pela pesquisa, o Programa é considerado essencial para as escolas, "ele não pode parar", pois contribui para a aprendizagem, para a socialização e para a permanência dos estudantes na escola, além de oferecer uma alimentação de qualidade. No entanto, percebe-se que a aprovação do Programa decorre de uma visão protetiva, mas não pelo desejo, pelo sonho, da escola oferecer uma educação integral, na visão clássica, portanto, emancipadora.

Para atingir sua plenitude, contudo, na direção de uma educação integral, haveria necessidade de ajustes consistentes. O Programa precisa ser aperfeiçoado nas suas duas fases – formulação e na cadeia de implementação – e monitorado.

Por último, reafirma-se a importância da avaliação do *Programa Mais Educação*, porque possibilitou constatar o seu enraizamento social, capilaridade e importância para a comunidade escolar, além de evidenciar ajustes necessários para que venha a atingir os seus objetivos. Fica a expectativa de que é chegada a hora de aproveitá-lo para efetivar as mudanças que a educação brasileira precisa e requer a fim de assegurar uma maior justiça educativa e social.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam et al. *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para as políticas públicas.* Brasília, Unesco e BID, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula**.** *Revista de Sociologia e Política***.** Curitiba, n. 24, jun. 2005, p. 41-67.

ARRETCHE, Marta**.** *Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas*. IN: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais.* São Paulo: IEE/PUC, 2001.

ARROYO, Miguel G. *Currículo, território em disputa*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011

____. *O direito a tempos-espaços de um justo e digno viver*. IN: MOLL, Jaqueline (org.). Caminhos da Educação Integral: direitos a outros tempos e espaços educativos. Porto Alegre. Penso, 2012.

AZEVEDO, José Clóvis de. *A democratização da Escola no contexto da democratização do Estado: a experiência de Porto Alegre.* IN: SILVA, Luiz Heron da. Escola Cidadã: Teoria e Prática. RJ: Vozes, 1999.

____. *Reconversão Cultural da Escola: mercoescola e escola cidadã.* Porto Alegre: Sulina, Editora Universitária Metodista, 2007.

BALL, Stephen e BOWE, Richard. *Reforming Education e Changing Schools: case studies in policy sociology.* London: Routledge, 1992.

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

BEISIEGEL, Celso de Rui. *A qualidade do ensino a escola pública*. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

BRANDÃO, Zaia. Diálogo com Anísio Teixeira sobre a escola brasileira**.** *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 80, n. 194, p. 95-101, jan./abr. 1999.

CARVALHO, Maria do Carmo. *O lugar da educação integral na política social*. Cadernos Cenpec: Educação, Cultura e Ação Comunitária. Nº2, segundo semestre, 2006.

CASSASSUS, Juan. *A Escola e a Desigualdade*. Brasília: Plano Editora, 2002.

CASTRO. Marcelo L. Ottoni. *A Educação Brasileira nos dez anos da LDB. Brasília*: Consultoria Legislativa do Senado Federal. Texto para discussão nº 33, 2007.

CAVALIERE, Ana Maria Villela. *Educação Integral: uma nova identidade para a escola brasileira*. Educação e Sociedade, vol. 23, nº 81, p. 247-270, dez. 2002.

____. *Escolas de tempo integral: uma ideia forte, uma experiência frágil*. IN Educação Brasileira e (m) tempo Integral. Vozes, 2002.

____. *Escolas de tempo integral versus estudantes em tempo integral*. Em Aberto, Brasília, v. 22, n. 80, p. 1-165, abr. 2009.

CAVALIERE, Ana Maria e COELHO, Lígia Martha. *Para onde caminham os Cieps? Uma análise após 15 anos*. Cadernos de Pesquisa, n. 119, julho/ 2003.

Centro de Estudos em Educação, Cultura e Ação Comunitária-CENPEC. *Seminário Nacional Tecendo Redes para Educação Integral*. São Paulo, 2006.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *As Desigualdades na Escolarização no Brasil*. Relatório de observação nº4. Brasília: Presidência da República, 2010.

CHARLOT, Bernard. *A relação ao saber e à escola dos estudantes dos bairros populares*. IN: AZEVEDO, José Clóvis de, GENTILI, Pablo. KRUG, Andréa, SIMON, Cátia (orgs.). Utopia e democracia na escola cidadã. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/Secretaria Municipal de Educação, 2000.

CHAVES. Miriam Waidenfeld. *Educação integral: uma proposta de inovação pedagógica na administração escolar de Anísio Teixeira no Rio de Janeiro dos anos 30*. IN: COELHO. Lígia Martha Coimbra da Costa e CAVALIERE. Ana Maria Villela (orgs.). Educação Brasileira e(m) Tempo Integral. RJ: Vozes, 2002.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa, MENEZES, Janaína Specht da Silva, BONATO, Nailda Marinho da Costa. *Tempo Integral e Educação Integral no Ensino Fundamental: uma pesquisa no âmbito do Observatório da Educação (CAPES/INEP)*, 2008. Disponível em http://www.educacao.ufrj.br/revista/indice/numero5/artigos/Conjuntura_Educacional.pdf Acesso em 01 de nov. de 2008.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa. *História(s) da educação integral*. Em Aberto, Brasília, v. 22, n. 80, p. 1-165, abr. 2009.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *PARECER CNE/CEB Nº 6/2005*. Reexame do Parecer CNE/CEB 24/2004, que visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração.

____. *PARECER CNE/CEB Nº8/2010*. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei no 9.394/96.

____. *PARECER CNE/CEB Nº07/2010*. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.

____. *PARECER CNE/CEB Nº 08/2010*. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4o da Lei no 9.394/9(LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.

____. *PARECER CNE/CEB Nº11/2010*. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

CORDEIRO, Célia Maria Ferreira. *Anísio Teixeira, uma "visão" do futuro*. Estudos Avançados 15 (42), 2001.

CUNHA, Marcos Vinicius da. *John Dewey: Democracia e Educação. Capítulos Essenciais*. SP: Ática, 2007.

DEWEY, John. *Experiência e Educação*. RJ: Vozes, 2010.

DRAIBE, Sônia M. *Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. IN: BARREIRA, Maria Cecília R.N. e CARVALHO, Maria do Carmo B. de. (orgs.) Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. SP: IEE/PUC-SP, 2001.

DUBET, François. *Desigualdades Multiplicadas*. Revista Brasileira de Educação, nº 17, Mai/Jun/Jul/Ago 2001.

FARENZENA, Nalú. *Oferta de educação básica no Rio Grande do Sul: divisão de responsabilidades e financiamento*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.22, n. 1, jan./jun.2006, p. 85-107.

____. *Políticas de assistência financeira na educação básica: ação redistributiva da União?* Paris: IIPE, 2009 (digitado).

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. *Anísio Teixeira, nos embates do processo histórico.* Revista de Pedagogia ano 2 – número 4 – Terceiro especial sobre Anísio Teixeira, ago/dez 2001. Disponível em http://www.fe.unb.br/revistadepedagogia/numeros/04/artigos/artigo03.htm Acesso em junho de 2009.

FLORESTA, Leila. *Um Projeto de Educação Integral: a experiência de Paul Robin em "Cempius". Olhares e Trilhas.* Uberlândia, Ano VIII, nº 8, p. 121-134, 2007.

Disponível em http://www.seer.ufu.br/index.php/olharesetrilhas/article/view/3626/2662 Acesso em agosto de 2009.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Documento Final da Conae-2010. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. Disponível em <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf>

____. Documento-Referência da Conae-2014. *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*. Disponível em http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf

FRANCO, Creso, ORTIGÃO, Isabel, ALBERNAZ, Ângela, BONAMINO, Alicia, AGUIAR, Glauco, ALVES, Fátima e SÁTYRO, Natália. *Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de "fatores intra-*

escolares". Ensaio: avaliação de política pública de educação. Rio de Janeiro, v. 15, n.55, p. 277-298, abr/jun. 2007.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Indignação: cartas pedagógicas e outros escritos*. SP: Editora UNESP, 2000.

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de Políticas Públicas*. Disponível em http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158. Acesso em10/01/2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Manual de Educação Integral para obtenção de Apoio Financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, no exercício de 2008.* Brasília: FNDE, 2008.

____. *Manual de Educação Integral para obtenção de Apoio Financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, no exercício de 2009.* Brasília: FNDE, 2009.

____. *Manual da Educação Integral para obtenção de Apoio Financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/Integral, no exercício de 2010.* Brasília: FNDE, 2010.

____. *Manual da Educação Integral em jornada ampliada para obtenção de Apoio Financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/Educação Integral, no Exercício de 2011*. Brasília: FNDE, 2011.

____**.** *Manual Operacional de Educação Integral.* Brasília: FNDE, 2012a.

____**.** *Prestação De Contas Ordinárias Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2011.* Brasília: FNDE, 2012b. Disponível em http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão>Acesso em 15/12/13.

____. *Relatório de Gestão: FNDE 2012*. Brasília: FNDE, 2013a. Disponível em http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão>Acesso em 15/12/13.

____. *Manual Operacional de Educação Integral*. Brasília: FNDE, 2013b.

____. *Matrículas, coeficientes de distribuição de recursos e receitas previstas por Estados e Municípios – 2013*. Brasília: FNDE, 2013c.

____. *RESOLUÇÃO/CD/FNDE/N.º052, de 25 de Outubro de 2004.* Dispõe sobre a criação do Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude.

____. *RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 38, de 19 de agosto de 2008*. Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, para o atendimento dos estudantes do ensino fundamental matriculados em escolas de Educação Integral, participantes do Programa Mais Educação.

____. *RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 38, de 16 de julho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos estudantes da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

____. *RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 67, de 28 de dezembro de 2009b.* Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

GADOTTI, Moacir. *Educação Integral no Brasil: inovações em processo*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

____. *A Questão da Educação Formal/Não Formal*. Disponível em <http://www.paulofreire.org/pub/Institu/SubInstitucional1203023491It003Ps002/Educacao_formal_nao_formal_2005.pdf> Acesso em 10 jan. 2011.

GALLO, Silvio. *A educação integral numa perspectiva anarquista*. IN: COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa e CAVALIERE. Ana Maria Villela (orgs.). Educação Brasileira e(m) Tempo Integral.

GANDIN, Danilo e GANDIN, Luís Armando. Temas para um projeto político-pedagógico. RJ: Vozes, 1999.

GIOVANNI, Geraldo Di e SOUZA, Aparecida Neri de. *Criança na escola? Programa de Formação Integral da Criança*. Educação e Sociedade nº 67, ano XX, 1999, p. 70-111.

GUARÁ, Isa Maria F. R. *Educação e desenvolvimento integral: articulando saberes na escola e além da escola*. IN: Em Aberto, Brasília, v. 22, n. 80, p. 1-165, abr. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico*. – Brasília: INEP, 2013.

JAGER, Wilhelm Werner. *Paidéia: a formação do homem grego*. 5ª ed. SP: WMF Martins Fontes, 2010.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Escola de Tempo Integral Já; quando a quantidade é qualidade*. Revista Ciência Hoje, v. 39, nº 231, out. 2006.

MAINARDES, Jefferson. *Reinterpretando os Ciclos de Aprendizagem*. SP: Cortez, 2007.

MAINARDES, Jeferson e MARCONDES, Maria Inês. *Entrevista com Stephen J. Ball: um Diálogo sobre Justiça Social, Pesquisae Política Educacional*. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MAURÍCIO, Lucia Velloso. *Permanência do horário integral nas escolas públicas do Rio de Janeiro: no campo e na produção escrita*. IN: Educação Brasileira e (m) tempo Integral. Vozes, 2002.

____. *Literatura e representações da escola pública de horário integral.* Revista Brasileira de Educação, Set /Out /Nov /Dez 2004, nº 27.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa Escola Aberta*. Brasília: MEC/ Secad, 2007

____**.** *Educação Integral: texto referência para o debate nacional.* Brasília: MEC, Secad, 2009a.

____. *Programa Mais Educação: gestão intersetorial no território.* Brasília: MEC, Secad, 2009b.

____.*Rede de Saberes mais educação: pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral: caderno para professores e diretores de escola*. 1ª ed. Brasília: MEC, 2009c.

____. *Programa Mais Educação: Passo a Passo*. 1ª ed. Brasília: MEC, 200_

____. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011*. Brasília, MEC, 2010.

MIGNOT, Ana Chrystina Venancio.*CIEP - Centro Integrado de Educação Pública - alternativa para a qualidade do ensino ou nova investida do populismo na educação?* Em Aberto**.** Brasília, ano 8, n. 44, out. /dez. 1989.

____. *Escolas na vitrine: Centros Integrados de Educação Pública* (1983-1987). Estudos Avançados 15 (42), 2001.

MOLL, Jaqueline. *Educação Integral na perspectiva da reinvenção da escola: elementos para o debate brasileiro.* TV Escola. Salto para o Futuro: Educação Integral. Ano XVIII, boletim 13. Ago. 2008.

____. *A agenda da educação integral: compromissos para sua consolidação como política pública.* IN: MOLL, Jaqueline (org.). Caminhos da Educação Integral: direitos a outros tempo e espaços educativos. Porto Alegre. Penso, 2012.

MOREIRA, Simone Costa. *Programa Mais Educação: Uma análise de sua relação com o currículo formal em três escolas de Esteio-RS.* Dissertação de Mestrado. UFRGS, 2013.

MOSNA, Rosa Maria. *Financiamento da educação e (des)igualdade nas condições de oferta educacional: uma análise a partir de escolas da rede municipal de Porto Alegre.* Dissertação de Mestrado. UFRGS, 2008.

MULLER, Pierre e SUREL, Yves. *A Análise das Políticas Públicas*. Coleção Desenvolvimento Social nº3, Pelotas: EDUCAT, 2002.

NUNES, Clarice. **A***nísio Teixeira entre nós: a defesa da educação como direito de todos.* Educação & Sociedade, ano XXI, nº 73, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ARAÚJO, Gilda Cardoso de. *Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação.* IN: Revista Brasileira de Educação nº. 28, 2005, p. 5-23.

PARADA, Eugenio Lahera. *Introducción a las Políticas Públicas.* Fondo de Cultura Econômica, 1981.

PARO, Vitor Henrique; FERRETI, Celso João; VIANNA, Cláudia Pereira e SOUZA, Denise Trento de. *Escola de Tempo Integral: desafio para o ensino público*. SP: Cortez: Autores Associados, 1988.

PACHECO, Suzana Moreira. *Elementos para o debate necessário*. Salto para o Futuro: Educação Integral. Boletim nº13, ano XVIII, ago. de 2008. Secretaria de Educação à Distância do Ministério da Educação. Disponível em http://www.tvebrasil.com.br/SALTO/boletins2008/edu_int/080811_edu_int.doc Acesso em 12 de out. de 2008.

PEREIRA, Eva Waisros e ROCHA, Lúcia Maria da Franca. *Escola Parque de Brasília: Uma experiência de educação integral.* Universidade Federal da Bahia, s/d. Disponível em http://www.faced.ufu.br/colubhe06/anais/arquivos/457EvaWaisros_LuciaRocha.pdf Acesso em junho de 2009.

PINOTTI, José Aristodemo. *Tempo Integral – Uma Necessidade Urgente para o Ensino Público*. Revista de Cultura do IMAE, São Paulo, ano 6, nº 15, p. 41-47, 2006.

RAMOS, Mozart Neves. *O panorama da Educação: avanços e desafio*. Disponível em http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4031:panorama-da-educacao-avancos-e-desafios&catid=50&Itemid=100017 Acesso em 25 jan. 2011.

RIBEIRO, Darcy. *O Livro dos CIEPs*. Bloch Editores S. A., 1986.

____. *CIEPS e GPS. Balanço crítico de uma experiência educacional*. Fundação Darcy Ribeiro s/d. Disponível em http://www.fundar.org.br/darcy_educa_ciep-gp_balancritico.htm Acesso em 12 de nov. de 2010.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos.* BID/BNDES, 1997 (digitado).

SAMPAIO, Juliana e ARAÚJO JR, José Luis. *Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção da Aids*. Revista Brasileira de Saúde Materna Infantil, Recife, 6, (3): 335-346, jul. / set., 2006.

SILVA, Yrlla Ribeiro de Oliveira Carneiro da e MENEZES, Maria Cristina. *A CONSTRUÇÃO DOS CIEPS E DA ESCOLARIZAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL ATRAVÉS DA FORMAÇÃO CONTINUADA EM SERVIÇO: MEMÓRIAS DE PROFESSORES*. Tese de Doutorado, UNICAMP, Campinas / SP 2009.

SOARES, José Francisco. *O efeito da escola no desempenho cognitivo dos seus* estudantes. Revista Eletrônica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia e Cambio en Educación. Vol. 2, Nº 2, 2004. Disponível em <http://ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n2/Soares.pdf> Acesso em 12/01/2011.

SOUZA, Celina**.** *Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização*. Revista Ciência e Saúde Coletiva, ano/vol. 7, nº 003, 2002, p. 413-429.

_____. *A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e dos Desafios do Governo Lula*. Revista de Sociologia Política, 24, jun 2005, p. 41-67.

_____. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. IN: Sociedade e Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS / IFCH, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SPÓSITO, Marilia Pontes. *Juventude e Educação: interações entre a educação escolar e a educação não formal.* Porto Alegre: UFRGS. Revista Educação e Realidade, v.33 nº2, jul-dez, 2008, p.83-98. Disponível em http://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/7065 Acesso em 15/01/2011

STOER, Stephen R. *Educação como direito: o papel estratégico da educação pública na construção da igualdade e da justiça social*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Porto Alegre: ANPAE, v. 13, nº1 jan/jun,1997.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. RJ: Editora UFRJ, 7ª ed., 2007.

_____. *Pequena Introdução à Filosofia da Educação – A Escola Progressiva ou a Transformação da Escola*. 6ª ed., RJ: DP&A, 2000.

____.*A Escola Parque da Bahia*.Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v. 47, n. 106, abr./jun. 1967, p.246-253. Disponível em http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/parque.htm>Acesso em maio de 2009.

XAVIER, Maria Luiza M. *Introduzindo a questão do planejamento: globalização, interdisciplinaridade e integração curricular.* IN: XAVIER, Maria Luiza M. et al. Planejamento em destaque: análises menos convencionais. Porto Alegre: Mediação, 2000. Folha de São Paulo, edição de 12/12/2010. Correio do Povo, edição de 22/07/2012.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

____. Lei Nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

____. Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993. *Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica) e dá outras providências.*

____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei Nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

____. Lei Nº. 10.172, de 10 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

____. Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

____. Projeto de Lei Nº 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.

____. Decreto de 14 de Maio de 1991. Cria o Projeto Minha Gente, com a finalidade de desenvolver ações integradas de educação, saúde e assistência social, relativas à criança e ao adolescente. DOU 16/05/1991.

____. Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

_____. Decreto Nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB,regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências.

____. Decreto Nº7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Interministerial Nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar.

____. Portaria Nº 86, de 1º de fevereiro de 2013. Institui o Programa Nacional de Educação do Campo - PRONACAMPO, e define suas diretrizes gerais.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. DECRETO Nº 43.260, DE 28 DE JULHO DE 2004. Institui o Projeto Escola de Tempo Integral nas Escolas Públicas Estaduais, e dá outras providências.

____. Lei Nº 14.461/2014. Regulamenta o inciso VI do artigo 199, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL. Ordem de serviço nº 05/2004. Regulamenta o Projeto Escola de Tempo Integral e disciplina o repasse dos recursos adicionais às escolas da rede pública estadual.

Esta edição foi composta nas fontes *Minion Pro e Pt Sans*,
diagramada no formato 16 x 23 cm,
projetada para veiculação digital em versão E-book (PDF),
pela Editora Massangana, em 2021.

Vários educadores, entre eles Anísio Teixeira e Darci Ribeiro, há décadas, sonharam e trabalharam para que o Brasil constituísse sistemas educacionais com jornada escolar em tempo integral, porque é condição *sine qua non* para uma educação integral. É hora desse tempo ampliado transformar-se em realidade e ser acompanhado de uma ressignificação curricular na perspectiva da educação integral.

As políticas públicas constituem-se na ação transformadora do Estado e podem ser antídotos às iniquidades do sistema, mas precisam ser avaliadas para que se possam identificar os fatores facilitadores ou impeditivos para que elas atinjam seus objetivos, bem como aquilatar sua pertinência ou não e sugerir avanços. Daí a importância que vêm adquirindo as avaliações de política, tanto no nível governamental, quanto no nível acadêmico.

ISBN 978-65-5737-007-0

Esta obra oferece uma brilhante análise avaliativa do Programa Mais Educação, ação governamental de ampliação da jornada escolar, iniciada em 2007, proposta pelo Ministério da Educação, com implementação nas redes públicas estaduais e municipais de ensino fundamental e gestão financeira de recursos pelas escolas por meio de modalidade do Programa Dinheiro Direto na Escola. A fim de avaliar dimensões da implementação do Mais Educação na Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul, a autora valeu-se da abordagem do ciclo de políticas educacionais de Stephen Ball e Richard Bowe e de amplo referencial sobre avaliação de políticas sociais. O texto resgata concepções de educação integral e de tempo integral, caracteriza, em linhas gerais, o Mais Educação como política pública e sua relação com o financiamento da educação e, numa escala mais ampliada, perscruta a efetividade do Programa em onze escolas estaduais da Região Metropolitana de Porto Alegre. O Programa Mais Educação foi descontinuado nos anos mais recentes, mesmo assim, a obra é bastante atual, pelo referencial teórico-metodológico que expõe e pelo registro de parte da trajetória do Programa. É uma produção relevante, de interesse para quem estuda e pesquisa políticas públicas, para quem exerce funções públicas e para atores da sociedade civil que acompanham ou se envolvem diretamente nas ações públicas em geral e no setor educacional. Fica um convite à leitura de um texto academicamente rigoroso e socialmente comprometido com a democratização do Estado e da educação.

Nalú Farenzena
Professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Fundação Joaquim Nabuco

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

PÁTRIA AMADA BRASIL
GOVERNO FEDERAL