



**EPEPE**  
ENCONTRO DE PESQUISA  
EDUCACIONAL  
EM PERNAMBUCO

Educação e Desenvolvimento  
na Perspectiva do Direito à Educação

## 8 - POLÍTICAS E GESTÃO EDUCACIONAL

### **OS TERRITÓRIOS EDUCATIVOS DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO COMO NOVA ESTRATÉGIA DE “MODERNIZAÇÃO” EDUCACIONAL NO CONTEXTO DO (NEO) DESENVOLVIMENTISMO.**

**Autor: John Mateus Barbosa – PPGEDUC/UFPE-CAA**  
**Co-Autor: Adriano Carvalho Cabral da Silva – UFPE/CAA**

#### **RESUMO**

O artigo buscou compreender os nexos entre a estratégia de “modernização” educacional denominada de *territórios educativos* do Programa Mais Educação com as opções da política macroeconômica e social feitas pelo Estado brasileiro. Para tanto, realizamos uma análise dos documentos oficiais denominados - *Cadernos Série Mais Educação* (BRASIL, 2013) que representam os fundamentos técnicos e teóricos do programa. Destacamos como categoriais centrais para a análise: *expansão escolar*, *oferta educacional* (ALGEBAILÉ, 2009), *modernização* (OLIVEIRA, 1988) e *revolução passiva* (GRAMSCI, 1968). Resultados apontam que as “modernizações” anunciadas pela estratégia dos territórios educativos são formas aperfeiçoadas de revigoramento dos “atrasos” que marca o cenário educacional brasileiro. Sua realização ocorre com o acirramento de ofertas formativas diferenciadas para a gestão da pobreza. No plano macroeconômico e social, esse tipo de modernização vem permitindo o aperfeiçoamento do modelo “liberal-periférico” no Brasil, expressão da subordinação moral e intelectual da “atrasada” elite brasileira aos ditames da burguesia que representa o capital financeiro global.

**Palavras-chave: Territórios Educativos; Modernização; Expansão Escolar, Neodesenvolvimentismo; Neoliberalismo.**

#### **Introdução**

Mais uma vez o Estado brasileiro vem lançando mão da velha estratégia de manipulação do tempo e do espaço escolar sob o discurso de “modernizar” a educação pública, visando agora adequá-la aos desafios do século XXI. No atual contexto, apontado como um momento inflexão no enfrentamento de problemas históricos da estrutura

socioeconômica brasileira, o *Programa Mais Educação* vem sendo a iniciativa de educação (em tempo) integral responsável pela modernização da educação brasileira, orientando, inclusive, a formulação de outras políticas educacionais em diversos níveis de ensino, como é o caso da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 134/07, que propõe implantar o mínimo de 07 (sete) horas diárias em todas as escolas da educação básica. O referido programa também inspira o *Plano Nacional da Educação (PNE 2011-2020)* e o *Programa Ensino Médio Inovador*, os quais também orientam a ampliação da jornada escolar, inclusive para o ensino médio.

Há uma íntima relação entre o programa em e a política “carro-chefe” do governo federal em voga na redução da pobreza. Tal adequação compreende a ampliação do conceito de educação e de escola, fundamentada no argumento de que esta, além de "educar" deve, também, "proteger" integralmente as crianças e os jovens. Assim, busca a ampliação das funções da escola pública para a *proteção social* através da construção de *Territórios Educativos*. A realização desta estratégia faz parte do esforço de elaboração de uma concepção contemporânea de educação (em tempo) integral e orienta a reconfiguração do espaço escolar, buscando sua ampliação para o bairro e para a cidade, como orienta os princípios das Cidades Educadoras<sup>1</sup>.

No entanto, essa estratégia de ampliação do tempo-espaço rotulada como um estratégia de “modernização” educacional em resposta à “antigos” problemas escolares e sociais e da sociedade brasileira, ocorrem alteram significativamente a dinâmica da educação básica no Brasil, com destaque para a *ampliados dos espaços de aprendizagem*, foco do estudo. Os fundamentos técnicos e teóricos que orientam essas modernizações estão presentes em documentos denominados *Cadernos Série Mais Educação* elaborados pelo MEC em parceria com organizações da sociedade civil. Por meio da análise destes documentos, buscaremos compreender os nexos “reais” entre essas modernizações e a histórica expansão “escolar” da escola pública brasileira. Para tal análise, faremos a leitura do programa no terreno da atual conjuntura marcada pelo discurso das grandes *transformações sociais, política e econômicas de uma era pós-neoliberal e neodesenvolvimentistas* (SADER, 2011; MERCADANTE, 2010; POCHMANN, 2010).

---

<sup>1</sup> Estratégia firmado em 1990 com o I Congresso Internacional de Cidades Educadoras realizado em Barcelona. Desse congresso se originou a Associação internacional das cidades educadoras (Aice) em 1994. No congresso foram formulados 20 princípios sistematizados em um documento intitulado Carta das Cidades Educadoras: declaração de Barcelona (1990).

## **A ideologia “moderna” do nacional-desenvolvimentismo e a expansão “escolar” da escola brasileira no século XX.**

Já na década de 30, falava-se em uma estratégia de modernização que pudesse expurgar a situação de subdesenvolvimento que assolava algumas regiões e setores produtivos brasileiros, marcados pela herança das “relações de exploração e dominação entre as nações do Norte e do Sul, o desenvolvimento do centro e o subdesenvolvimento da periferia” (CASTELO, 2012, p. 622). Este fenômeno se expressava na “dualidade entre setores produtivos (indústria e agricultura) e regiões (Sudeste e Nordeste)” (idem). Quer dizer, segundo os reformistas, a conformação de estruturas arcaicas (colonial, feudal e/ou semifeudal), ou seja, “não capitalista”, atrofiavam a possibilidade de desenvolvimento completo das estruturas modernas “capitalistas” (industrialização), puxando-os para baixo e mantendo uma contínua relação de dependência financeira e tecnológica destes (periféricos) em relação aos países mais desenvolvidos (centro).

Essa tendência estruturalista de análise postula, nesse sentido, um “passa-a-passos” do desenvolvimento econômico, por etapas ascendentes, passando de um estágio atrasado para um mais moderno como podemos observar no esquema descrito por Bresser Pereira (2008, p. 28).

Primeiramente, os países devem realizar acumulação primitiva e criar uma classe capitalista mínima, em segundo lugar, eles devem completar sua modernização ou revolução capitalista, o que envolve a formação de um Estado verdadeiramente nacional e a industrialização; e em terceiro lugar, agora dotados de uma moderna classe empresarial, uma ampla classe média profissional e uma ampla classe assalariada, e com instituições básicas necessárias para o crescimento econômico, os países devem provar que são capazes de continuar a crescer rapidamente e de, gradualmente, chegar aos níveis de crescimento dos países ricos.

Dessa forma, do ponto de vista econômico, para exorcizar os resquícios econômicos ‘arcaicos’ herdados do regime colonial de dominação no Brasil, bem como transformar a condição de nação dependente e vulnerável às demandas externas, defendeu-se por aqui uma política que se pautava pela “substituição do modelo de importações”, tornando o controle dos fins e dos meios do desenvolvimento uma estratégia nacional. Dito de outro modo, a base nuclear dessa proposta é a defesa da formação de “bases materiais, sociais e culturais de uma sociedade nacional capaz de controlar o sentido, o ritmo e a intensidade do desenvolvimento capitalista” (SAMPAIO, JR. 2012).

Apesar de ter sido tomada como referência por um longo período para a análise da

política econômica brasileira<sup>2</sup>, ocupando, inclusive, a agenda econômica de alguns governos<sup>3</sup> do século XX marcados pela presença de avanços econômicos, a formulação estruturalista do desenvolvimento mostrou-se “incapaz de equacionar de forma satisfatória o problema da desigualdade na distribuição da renda, riqueza e poder” (FONSECA, CUNHA E BICHARA, 2013, p. 414). Já na literatura Francisco de Oliveira (1988) e Florestan Fernandes (1987), foram dois expoentes responsáveis por expor as insuficiências desse modelo teórico.

Acontece que o viés radicalmente “economicista” dessa abordagem estruturalista do desenvolvimento, reduzindo o enfrentamento dos problemas estruturais da formação social brasileira à medidas econômicas, esquece categorias importantes do método dialético da Economia Política. Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 19)

A abordagem da Economia Política reside no uso de um método de análise em que os fenômenos econômicos estão vinculados diretamente à dinâmica dos interesses de grupos e classes sociais. Nesse método, a acumulação de riqueza depende das estratégias e políticas de Estado. E o Estado é o espaço privilegia - do da disputa entre grupos e classes sociais. Portanto, a acumulação de riqueza está associada ao exercício do poder ideológico, político e econômico.

Portanto, desvinculada de método da economia política, a opção por um marco analítico que despreza a possibilidade de análise do desenvolvimento capitalista como uma *síntese de múltiplas determinações* (KOSIK, 1976), negou a essa análise os fundamentos da luta de classes como pano de fundo central que explica e dá sentido às contradições do processo de acumulação do capital. Há nesse caminho dois problemas de ordem teórica: do ponto de vista macro<sup>4</sup>, acreditando que o subdesenvolvimento seja um estágio transitório e, essencialmente, primitivo do capital, o processo de modernização assume um caráter linear, etapístico e evolutivo. Logo desconsidera que o

“subdesenvolvimento” é precisamente uma “produção” da expansão do capitalismo (...) as economias pré-industriais da América Latina foram criadas pela expansão do capitalismo mundial, como uma reserva de acumulação primitiva do sistema global; em resumo, o “subdesenvolvimento” é uma formação capitalista e não simplesmente histórica [para] produzir um excedente que é apropriado parcialmente pelo exterior. (OLIVEIRA, 1988, p. 8-9).

Portanto, desse ponto de vista, a condição de “subdesenvolvimento” é *sine qua non*

---

<sup>2</sup> “Através de notáveis economistas, sociólogos, cientistas políticos e filósofos latino-americanos que formularam esta estratégia nos anos de 1950” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 32) e se reuniram na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em Santiago no Chile e no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), no Rio de Janeiro. São alguns deles: Raúl Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, dentre outros.

<sup>3</sup> Getúlio Vargas (1930-1944 /1950-1954) foi o primeiro estadista a aderir as ideias desenvolvimentistas. Além dele Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) também apoiaram estratégias desenvolvimentistas em seus governos com um forte viés nacionalista.

<sup>4</sup> Não nos deteremos mais a fundo na dimensão macro (causas exógenas), pois esta não é o eixo da reflexão.

para o processo de acumulação e *valorização do valor* (MARX, 2006) em âmbito global. Além de não considerar as contradições do capitalismo em âmbito global, essa perspectiva reduziu, as causas do subdesenvolvimento e da dependência, unilateralmente,

a conhecida relação centro-periferia (...) toda a questão do desenvolvimento foi vista sob o ângulo das relações externas, e o problema transformou-se assim em uma oposição entre nações, passando despercebido o fato de que, antes de oposição entre nações, o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre classes sociais internas (OLIVEIRA, 1988, p. 8-9).

A reflexão empreendida por Oliveira nos permite questionar a existência de um conflito entre atraso (subdesenvolvimento) e moderno (desenvolvimento) que seja a causa *sui generis* do atrofiamiento da solidificação do segundo. Na verdade, Oliveira (1988) afirmou a seguinte tese: “o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado "moderno" cresce e se alimenta da existência do "atrasado”” (p. 8). Essa afirmação desloca o subdesenvolvimento para a posição não mais de “empecilho”, mas de “funcional” ao tipo de “capitalismo” que se instaurou no Brasil.

Esse fenômeno tem suas explicações no nível de aprofundamento da revolução burguesa brasileira. Diferentemente da dinâmica de transformações empreendidas pela burguesia que ocorreu nessas terras, as reformas da “revolução democrático- burguesa” dos países desenvolvidos tocaram em questões não apenas econômicas, mas, estruturais do subdesenvolvimento “tendo como base social organizações da classe trabalhadora coligadas com setores progressistas da intelectualidade e com uma burguesia nacional” (CASTELO, 2012, p. 622). Na pauta de sua modernização estrutural defendiam reformas como: “a agrária, a tributária, a consolidação de leis trabalhistas (especialmente dos trabalhadores rurais), o direito ao sufrágio universal, a livre organização classista” (CASTELO, 2012, p. 622).

Já no caso brasileiro, se assistiu a uma modernização de cunho burguês que se deu em paralelo com a manutenção dessas estruturas, herdadas do período colonial. Em outras palavras, foi concedida a burguesia nacional a direção econômica desde que seu padrão de dominação permite práticas autocráticas e conservadores da oligarquia, fato que atrasou a formação de instrumentos democráticos de participação política.

Esse processo de modernização ocorrendo independente da participação da classe trabalhadora como uma forma de ofuscar qualquer possibilidade de transformação que ultrapassasse as questões econômicas e encaminhasse demandas de ordem política, serviu de reconfiguração moderna das estruturas “arcaicas” de poder no país. A oligarquia agrária, tributária de uma mentalidade política arcaica, definiu o próprio padrão da dominação do projeto burguês (FERNANDES, 1987).

Dessa maneira, a modernização econômica operada pela burguesia nacional que prometia crescimento econômico com equidade, longe de superar a condição de subdesenvolvimento do país, aprofundou ainda mais essa estrutura, aproveitando ao máximo as condições desiguais da sociedade brasileira e a baixa capacidade de pressão política das camadas de baixo herdadas no período colonial. Segundo Fernandes (1987), a estagnação das estruturas político-democráticas era o mecanismo ideal para o aprofundamento da apropriação da riqueza por poucos. Nesse quesito, a dinâmica de crescimento interno continuou sendo marcada pela concentração “do poder aquisitivo das classes médias locais à custa do declínio na capacidade de consumo dos trabalhadores – inflação, elevação da produtividade do trabalho, degradação salarial, rotatividade da força de trabalho...” (BRAGA, 2012, p. 21). O resultado desse processo é a manutenção vigorosa do “sentido colonial” que acompanha os processos civilizatórios no Brasil. Esse sentido está presente de duas maneiras no tecido social brasileiro, a saber: “dependência externa e [na] segregação social — responsável pela continuidade do capitalismo selvagem” (SAMPAIO, JR, 2012 p. 680).

#### **A expansão “escolar” permanente da escola pública e sua “ampliação” para menos”: diferenciação formativa da oferta e redução da esfera pública**

É sob este contexto que “salta aos olhos” a posição de destaque que a escola pública brasileira ganha em momentos de promessas de modernização “social, política e econômica sem alterações das classes no poder e, portanto, sem a superação das desigualdades e hierarquias fundamentais (ALGEBAILLE, 2009, p. 63), de modo que, nesses processo, de revitalização das estruturas de poder esteja garantido o estufamento de revoltas providas de setores marginalizados e das classes assalariadas (FERNANDES, 1987). Na década de 50, por exemplo, as explicações sobre a condição de precariedade da classe trabalhadora no Brasil eram associadas ao baixo nível de escolarização deste segmento. Esse fenômeno já sinaliza para o fato de que a instituição escolar poderia ser um importante álibi de escamoteamento das causas da pobreza, do atraso e, nesse percurso, do subdesenvolvimento. A base teórica desse discurso está ancorada na Teoria do Capital Humano do economista Theodore William Schultz (1902-1988) dos EUA. Segundo essa perspectiva educacional que rapidamente foi incorporada nos países subdesenvolvidos, dentre eles o Brasil, o conceito de capital humano, ou mais extensivamente, de recursos humanos – “busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros” (FRIGOTTO, 2006, p. 35)

Há neste caso um imensurável “alcance simbólico da escola” (ALGEBAILLE, 2009) quando a simples existência desta instituição social permite a validação de discursos que transformam problemas estruturais em problemas escolares, neste caso, da própria sociedade. Em toda a histórica educacional brasileira, é possível observar a ideia de “crise” da escola para responsabilizá-la pelas mazelas sociais, “interpretados como sintomas das fortes limitações da instituição escolar na realização de “suas” funções, perdendo de vista, nesses casos, as relações que efetivamente a produziam” (ALGEBAILLE, 2009, p. 67).

Essa importância social que a escola assume no território brasileiro para a formação de movimentos mais amplos que não são propriamente escolares, mas que estão inscritos no contexto *sócio-espacial da escola* (ALGEBAILLE, 2013), associado ao caráter *lento, permanente, incompleto e desgovernado* (idem, 2009) que caracteriza a expansão escolar do nível mais básico no Brasil, foram os mecanismos fundamentais que possibilitaram a ampliação das funções “escolares” da escola em detrimento de sua função “educativa”. Estamos chamando de funções “escolares” aquelas que se referem à sua presença junto à população e ao território, bem como de ampliação da incidência escolar sobre o tempo, as formas e os conteúdos de formação humana.

Como forma de sanar de maneira parcial os problemas decorrentes do acirramento das contradições do capital no Brasil, ou seja, “extraescolares”, o estado brasileiro expandiu diferentes tipos *de oferta educacional*, relativas aos arranjos e formatos de tempo e de espaço escolar, bem como à espacialização da escola (ALGEBAILLE, 2009). Esse fenômeno, denominado por Algebaile como uma política de expansão escolar assentada na *diferenciação da oferta formativa* (ALGEBAILLE, 2013, p. 205), implicou no atrofiamento e na possibilidade de se falar de (uma) “escola pública” brasileira.

Na alçada das modernizações que ocorrem em vários momentos do cenários político brasileiro, com destaque para os períodos “desenvolvimentistas”, um eixo de expansão “extra-escolar” com a formatação de ofertas escolares voltadas para a pobreza, envolveu a migração de novas tarefas para escola, bem como a invasão de ações e programas de setores ligados à assistência social no seu interior sempre associados a discursos de modernização social.

Foi nas décadas de 1950<sup>5</sup> e 1980<sup>6</sup> que duas marcantes propostas de escolas de tempo integral seriam exemplos da uma “nova” “modernização” da escola pública no país com base na ampliação da concepção de tempo e de espaço escolar como integração econômica e social, discurso recorrente de períodos crescimento econômico. Estes projetos também de

---

<sup>5</sup> Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961)

<sup>6</sup> Governo de José Sarney (1985-1990)

destacam pelos altos investimentos que os tornam dois dos mais ousados projetos educacionais da história do país. São eles: O *Centro de Educação Carneiro Ribeiro (CECR) ou Escola-Parque*, inicialmente, criado em Salvador – BA, em 1947, durante a gestão do governador Otávio Mangabeira; e os *Centros Integrados de Educação Popular (CIEP's)*, implementados no estado do Rio de Janeiro, sob a coordenação de Darcy Ribeiro, nos dois governos de Leonel Brizola (1983/1986 e 1991 a 1994). Nesta segunda, foi investido um bilhão e duzentos milhões de dólares, absorvendo 54,91% do orçamento do Rio de Janeiro na década de 1990

Ao analisar estas propostas educacionais, Algebaile (2009) desvela o caráter conservador de suas pretensas “modernizações” que utilizam a escola pública para o aprofundar da dinâmica socioeconômica que produz os problemas estruturais da sociedade brasileira.

A “boa escola” para o pobres seria a que desse conta de outras funções: as mudanças no tempo e no espaço escolar não deveriam resultar necessariamente, *em mais educação escolar*, mas apenas em *mais coisas através da escola*, sinalizando que a expansão escolar era um fenômeno bem mais complexo que a expansão da *oferta educacional*. Esse outro eixo, obscuro da ação concreta ou simbólica de “novas tarefas” para a escola, novas utilizações da escola a partir de certas “invasões” de outras políticas setoriais e de apropriação da escola como excedente de poder” (p. 142).

Refletindo sobre experiências difundidas sob o discurso da modernização pedagógica/educacional, muitas destas vinculadas ao movimento da Pedagogia Nova no Brasil, como as Escolas-Parques e os Ciep's, Saviani (2008) associou tais ações de assistência social via escola a um tipo de educação compensatória, pensada em termos de *equalização social*. Entretanto, de acordo com o autor essa via é ineficaz num sistema capitalista que se alimenta de desigualdades.

Esses meandros históricos que nos levam a refletir sobre a ideia de uma expansão “extraescolar” da escola pública no Brasil culminam em uma emblemática relação que combina organicamente: por um lado, ampliações da esfera “escolar” da escola encarados como processo de modernização educacional em coerência com o desenvolvimento social; e de outro, os retrocessos no enfrentamento dos problemas estruturais do país que se expressam no recuo do Estado como interventor no campo das políticas sociais universais e, simultaneamente, encurtamentos na dimensão educativa da escola com seu esvaziamento para outras finalidades, úteis ao trabalho de domínio populacional e territorial.

No entanto, como vimos, essas modernizações vão além da simples incorporação de novas tarefas ou programa na escola. Sua definição está implicada com a constante



reconfiguração da oferta, assumindo particularidades no tempo e no espaço que o constitui, com a expansão contínua de uma *oferta formativa diferenciada* (ALGEBAILLE, 2013, p. 205). É essa permanente reconfiguração da oferta, possibilitando a integração marginal de setores específicos da sociedade a bens materiais e simbólicos, que permite que esta ampliação de suas funções aconteça sem tantos questionamentos.

Atualmente, diversas modernizações na escola pública vêm ganhando materialidade na agenda política no MEC e adesão em diferentes esferas do poder público, privado e entre a sociedade civil em um contexto que “novamente” se anuncia como (neo) “desenvolvimentista”. O Programa Mais Educação, através da noção de territórios educativos, vem se destacando como um dos mais expressivos, inclusive, por inspirar emendas constitucionais, planos nacionais de educação e outras políticas de ampliação do tempo-espaço escolar nos municípios e estados. São essas razões que justificam sua análise no âmbito das ampliações que vem sendo feitas na esfera “escolar” da escola pública brasileira, entendidas como *ofertas formativas diferenciadas* e seus nexos com os propósitos político-econômicos em escala nacional e global.

### **Ampliação do tempo-espaço educativo e das funções escolares: os territórios educativos do PME como uma estratégia contemporânea.**

Novamente presenciamos no cenário educacional brasileiro sua presença marcante em discursos políticos associados a ideais (neo)desenvolvimentistas. Neste momento, no entanto, intelectuais petistas defendem a tese de ter se concretizado na gestão do governo petista uma mudança em relação ao padrão de acumulação neoliberal de FHC (SADER, 2011), que vem conjugando crescimento econômico com *equidade social* (MERCADANTE, 2010; POCHMANN, 2010), um sonho antigo dos ideais desenvolvimentistas brasileiros. Segundo os defensores desta tese, o principal argumento dessa transformação social está “na expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo” (MORAIS E SAAD-FILHO, 2011, p. 520).

O Programa Mais Educação poder ser entendido como a expressão contemporânea do Estado brasileiro de alinhar o setor educacional aos esforços de combate à pobreza e fator de desenvolvimento social. Para tanto, amplia a compreensão de escola pública, atribuindo a esta uma gama de finalidades que envolvem:

[...] a “ampliação do tempo e do espaço educativo e a extensão do ambiente escolar”; combater “evasão escolar, a reprovação e a distorção idade/série”; promover o “atendimento educacional especializado” às crianças com “necessidades

educacionais especiais”; prevenir e combater o trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de violência contra crianças, adolescentes e jovens”; promover a formação da “sensibilidade, da percepção e da expressão de crianças, adolescentes e jovens nas linguagens artísticas, literárias e estéticas”; estimular as práticas corporais, educacionais e de lazer”; “promover a aproximação entre a escola, as famílias e as comunidades”; e “prestar assistência técnica e conceitual aos entes federados” com vistas à operacionalização da portaria que implementa o programa (BRASIL, 2007, p.2).

A grande novidade desta estratégia federal para a promoção da educação em jornada ampliada é noção de *territórios educativos* que orienta a ampliação dos espaços de aprendizagem para o bairro e a cidade. A escola seria espaço de articulação de vários saberes, oriundos de diferentes sujeitos, instituições e equipamentos públicos e privados visando promover mais oportunidades educativas (BRASIL, 2007d).

A estratégia dos territórios educativos também se associa ao que vem sendo discutido em âmbito mundial, com a formulação de estratégias políticas de cooperação entre o poder público, as empresas e a sociedade civil como um todo, que possam “gerir” os problemas estruturais nas cidades de modo que não atrofiem a reprodução sociometabólica do capital e os processos de valorização do valor em escala global. É nesse contexto que ganha revigora-se o histórico deslocamento das causas dos problemas socioeconômicos, como problemas escolares, no qual a escola pública emerge como protagonista não mais no desenvolvimento de alunos ou grupos específicos, mas das cidades como um todo. A ideia é que se estabeleça uma “cultura” do educar na cidade, modificando ações, atitudes, relações sociais, políticas públicas, prioridades, etc..

Estas premissas tem inspiração no movimento das *Cidades Educadoras*<sup>7</sup>. O que sustenta essa premissa é a crença de que

“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, 2006, p.156).

Além da carta das cidades educadoras, o *Mais Educação* busca sustentação em autores de destaque para legitimar a posição dos territórios educativos. A principal delas é a premissa foucaultiana de “*Instituições Totais*” (FOUCAULT, 1987). As Instituições Totais para Foucault seriam aqueles espaços da sociedade tributários desse controle técnico, científico e político dos corpos. A escola seriam um destes espaços quando, como nos regimes de

<sup>7</sup> Estratégia firmado em 1990 com o I Congresso Internacional de Cidades Educadoras realizado em Barcelona. Desse congresso se originou a Associação internacional das cidades educadoras (Aice) em 1994. No congresso foram formulados 20 princípios sistematizados em um documento intitulado Carta das Cidades Educadoras: declaração de Barcelona (1990).

internato, controla e disciplina todo o processo educativo através do domínio do saber científico e da disciplina moral.

**As funções da escola pública na estratégia dos territórios educativos do PME: a “modernizações” dos “atrasos” educacionais e socioeconômicos.**

O ideal de aproximar escola e comunidade remonta aos ideais pragmatista do americano John Dewey que no Brasil se foram apresentadas por Anísio Teixeira. No entanto, a proposta originária destes pressupõe a centralidade do espaço escolar para ser uma “micro-sociedade”, apta a reproduzir experiências liberais-democráticas como as pregadas por Dewey. Perseguir esse ideal exigiria por parte do Estado brasileiro grandes investimentos financeiros para a construção física das escolas e ampliação dos espaços. Ao invés disso, a estratégia dos territórios educativos opera uma inversão da proposta original trazendo não só a comunidade para dentro da escola, mas transformando a comunidade em uma grande escola. Acreditamos que o discurso de negação da escola enquanto uma instituição total, com a abertura e expansão da escola para território operam como um “atrativo ideológico” que escamoteia os reais interesses dessa estratégia.

Essa afirmação se apoia com base na descrença por parte de alguns intelectuais vinculada ao governo de que estaríamos vivendo “novo-desenvolvimentismo”. Pelo contrário, há uma subordinação do Estado brasileiro à ortodoxia neoliberal, instalado na gramática da política macroeconômica brasileira desde a década de 1990 no governo de FHC e mantida pelos governos Lula/Dilma. Uma das principais orientações desse receituário neoliberal, também chamado de “modelo Liberal-Periférico” (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007) é a “redefinição da estrutura e do funcionamento do Estado, decorrente do processo de privatização e implementação de reformas liberais” (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007, p. 158) como forma de ajuste fiscal que gerem a formação de um montante financeiro (superávits fiscais primários) para pagamento dos juros da dívida externa.

Além de camuflar os interesses político-econômicos por trás da opção pelo não investimento nos espaços escolares, a concepção de *instituições totais* também escamoteia que a lógica gerencialista que inspira a nova “engenharia” neoliberal para a gestão pública educacional não é contrariada com a criação de territórios educativos.

O gerencialismo é uma gestão por resultados que se caracteriza pela busca da eficiência, pela redução e controle dos gastos e serviços públicos, pela centralização do planejamento e descentralização na execução. Exige dos sujeitos executores habilidades e

criatividade para encontrar novas soluções, utilizando diversas estratégias para aumentar a eficiência e avaliar o desempenho. Nesse raciocínio, entendemos que a racionalidade gerencial que penetrou nos sistema de gestão educacional brasileiro baseado no cumprimento de metas, bonificação, ranqueamento, punição, etc., reproduz a lógica própria das instituições totais que se caracterizam pela *vigiamento* e *punição* do comportamento. Longe de serem negados com a estratégia dos territórios educativos, os mecanismos de controle próprios das instituições totais são revigoradas e ampliadas para dentro e fora da escola, na extensão do território. No entanto, segundo Algebaile (2013) essa lógica esquece que a fragilidade institucional da grande maioria dos municípios, quase sempre imersos em intensas tradições coronelistas de poder e negociações vinculadas a questões de *pequena política* (GRAMSCI, 1968) “favorecem a instauração de práticas e dinamismos locais que, direta e indiretamente” (p. 200), alteram, quase sempre, o formato original dessas ofertas educacionais.

Além disso, do ponto de vista da gestão, essa redefinição do papel e responsabilidades do Estado como um “indutor” da política educacional, ganha força através dos conceitos de *ações integradas*<sup>8</sup> e *intersectorialidade*<sup>9</sup> para a gestão da ampliação do tempo-espço. Isso nos leva a crer que a perspectiva de *visão sistêmica* do Mais Educação, na realidade, funciona como atualização da tradição de desgoverno que caracteriza a expansão da oferta educacional no país. Segundo Algebaile (2009, p. 92) esse mecanismo diz respeito a um tipo de “governabilidade definida pela conciliação entre os interesses da fração de classe que conduz a “grande política” e os programas estreitos que conduzem a ação de frações de classe hegemônicas ou grupos locais de poder”.

Além disso, a sociedade civil (empresários, gestores públicos, políticos, moradores da comunidade, etc., líderes religiosos e/ou comunitários) é responsabilizada pela promoção dos espaços de aprendizagem disponíveis no bairro. Outra prática nessa mesma linha é a “apelação” ao trabalho voluntário ou de baixa remuneração para a oferta das atividades socioeducativas do turno ampliado divididas em 10 macrocampos<sup>10</sup>. Essa estratégia permite ao Estado uma economia de investimentos na contratação e formação de profissionais específicos para estas atividades. Aliás, essa é uma orientação formulada pelo Banco Mundial, que diz respeito a outra meta do “modelo liberal-periférico” revigorada pelo governo petista, a saber: o *controle da inflação*. Acerca disso, Bruno (2009, p. 42) afirma

---

<sup>8</sup> Ver em Gestão Intersetorial no Território (BRASIL, 2009b).

<sup>9</sup> idem

<sup>10</sup> Ver em Programa Mais Educação: Passo-a-Passo (BRASIL, 2011)

[...] investir em Recursos Humanos, no caso, professores da rede pública, em termos de capacitação, condições de trabalho, provocaria uma valorização social desses profissionais do setor público, tornando-os muito reivindicativos, o que, certamente, segundo o Banco Mundial, desencadearia um novo processo inflacionário. Resta saber como é possível melhorar a qualidade do ensino público, sem investimento na qualificação permanente de professores e demais profissionais da educação.

Por último, sinalizamos que apesar de demonstrar publicamente o caráter focalizador da proposta em territórios de maior pobreza e vulnerabilidade social através dos vínculos com políticas assistenciais como o Bolsa Família, esta alternativa vem sendo referência para a formulação de políticas mais amplas como o Plano Nacional de Educação (PNE-2011/2020), que prevê a oferta de educação em tempo integral, para 50% das escolas públicas de educação básica até 2020; e a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de nº 134/07,2 que visa a obrigar o governo a ampliar a jornada escolar de toda a educação básica para o mínimo de sete horas diárias até o ano de 2020.

Essas ações no plano da política nos fazem crer o Estado brasileiro vem tentando institucionalizar formas precárias, de baixo custo e marginais que se utilizam da escola, para “integrar marginalmente os pobres, desobrigando o Estado de expandir outras políticas setoriais” (ALGEBAILLE, 2008, p. 14). Isso sem falar que a formulação de critérios do público-alvo do programa: “50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família”<sup>11</sup> sinaliza para o fenômeno da “espacialização” da instituição escolar, funcional ao Estado para o controle e gestão da pobreza da pobreza via escola pública com o “cadastramento do pobres” (ALGEBAILLE, 2009) no programa.

### **Considerações finais**

A estratégia dos territórios educativos do PME é apenas um dos vários programas e iniciativas que prometem “modernizar” a escola pública e atualizá-la à um cenário que também se anuncia mudanças “estruturais”, neste caso, mediante alterações no tempo-espaço educativo para ampliar suas funções.

No entanto, a análise aqui empreendida constatou que essas “modernizações” são, na realidade, formas “à brasileira” de revigoramento dos atrasos que marcam uma expansão desigual e incompleta da oferta educacional no Brasil com o acirramento de ofertas formativas diferenciadas e a ampliação especializada das funções da escola na gestão da pobreza. No contexto político-econômico mais amplo, o setor “escolar” através de programas como o Mais Educação, vem servindo de alibi para escamotear e aperfeiçoar o modelo

---

<sup>11</sup> Ver em: Manual Operacional de Educação Integral (BRASIL, 2013).

Liberal-Periférico no Brasil em oposição aos ideais desenvolvimentistas que circularam no cenário político-econômico brasileiro no século passado.

Como questão de fundo destaca-se o amplo significado da escola na sociedade. Um inesgotável alcance concreto e simbólico seja para aprofundar as desigualdades ou para desvelar suas contradições.

### Referências Bibliográficas

ALGEBAILLE, Eveline; HECKERT, Ana; VALLA, Victor. **Modernização seletiva e políticas públicas no Brasil: Implicações entre reformas educacionais e recomposição da política social na periferia do capitalismo**. Sociedad Hoy, núm. 15, 2008, pp. 11-23, Universidad de Concepción Chile

ALGEBAILLE, Eveline Bertino. **Escola pública e pobreza no Brasil – Ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Ed. Lamparina, FAPERJ, 2009.

\_\_\_\_\_. **A Expansão Escolar em Reconfiguração**. Revista Contemporânea de Educação, vol. 8, n. 15, janeiro/julho de 2013.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial Nº. 17**. Brasília, 2007: Institui o Mais Educação.

\_\_\_\_\_. **Programa Mais Educação – Gestão Intersetorial no Território**. Brasília DF, 2009b.

\_\_\_\_\_. **Rede de Saberes Mais Educação: pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação integral**. Brasília – DF, 2009d.

BRAGA, Ruy. **A Política do Precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo; Boitempo, 2012.

BRASIL. **Manual operacional de educação integral**. Brasília, DF: 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. In: PRADO, Luiz Carlos Delorme. Desenvolvimento Econômico e Crise - Ensaios Em Comemoração aos 80 Anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, 283 p.

BRUNO, L. E. N. B. **Poder Político e Sociedade: qual sujeito, qual objeto?** In: Ferreira Bartolozzi, E.; Andrade Oliveira, D. (Org.). Crise da escola e políticas educativas. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, v. 1, p. 81-139.

CARTA DAS CIDADES EDUCADORAS. **Proposta definitiva, novembro de 2004**. Cadernos Cenpec 2006 n. 1. Disponível em: <<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/165>> Acesso em 11/01/2014

FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil. Rio de Janeiro, Guanabara: 1987.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do Governo Lula**. São Paulo, Contraponto, 2007.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. **O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?** Nova Economia\_Belo Horizonte\_23 (2)\_403-428\_maio-agosto de 2013.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: o nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.  
FRIGOTTO, Gaudêncio. **A Produtividade da Escola Improdutiva. Um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômica-social e capitalista**. São Paulo: Cortez, 2006. 8. ed.

GONÇALVES, Reinaldo. **Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas**. Revista Soc. Bras. Economia Política, São Paulo, nº 31, p. 5-30, fevereiro 2012.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere: Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

MARX, Karl. **O Capital. Crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MERCADANTE, Aloizio. **Brasil: a construção retomada**. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. **Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula**. Revista de Economia Política, vol . 31, nº 4 (124), pp . 507-527, outubro-dezembro/2011.

OLIVEIRA, Francisco. **A Economia Brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis: Vozes, 1988.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

RODRIGO, Castelo. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

SADER, Emir. **Neoliberalismo versus pós- neoliberalismo: a disputa estratégica contemporânea**. Margem Esquerda, n. 16, p. 123- 127, 2011.

SAMPAIO JR, Plínio. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012

SAVIANI, D. **Escola e democracia**. Campinas: Autores Associados, 2008.

