



**UNIVERSIDADE
FEDERAL RURAL
DE PERNAMBUCO**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO – UFRPE
FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO – FUNDAJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CULTURAS E
IDENTIDADES**

ANA EMILIA GONÇALVES DE CASTRO

**O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO:
SENTIDOS PRODUZIDOS NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO**

**RECIFE
2016**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO – UFRPE
FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO – FUNDAJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CULTURAS E
IDENTIDADES**

ANA EMILIA GONÇALVES DE CASTRO

**O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO:
SENTIDOS PRODUZIDOS NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO**

ANA EMÍLIA GONÇALVES DE CASTRO

O Programa Mais Educação: sentidos produzidos no processo de formulação.

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, Culturas e Identidades Associado Universidade Federal Rural de Pernambuco e Fundação Joaquim Nabuco.

Aprovado em 22.08.2016

BANCA EXAMINADORA



Dr^a. Cibele Maria Lima Rodrigues – Fundação Joaquim Nabuco
Orientadora - Presidente



Dr^a. Luciana Rosa Marques – Universidade Federal de Pernambuco –
Examinadora Externa



Dr^a. Patricia Maria Uchôa Simões – Fundação Joaquim Nabuco
Examinadora Interna

ANA EMILIA GONÇALVES DE CASTRO

**O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO:
SENTIDOS PRODUZIDOS NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE e Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ, na linha de pesquisa Políticas, Programas e Gestão de Processos Educativos e Culturais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Cibele Maria Lima Rodrigues

RECIFE
2016

Ficha catalográfica

C355p Castro, Ana Emilia Gonçalves de
de O programa mais educação: sentidos produzidos no processo
de formulação / Ana Emilia Gonçalves de Castro. – Recife, 2016.
150 f. : il.

Orientadora: Cibele Maria Lima Rodrigues.
Dissertação (Mestrado em Educação, Culturas e Identidades)

—
Universidade Federal Rural de Pernambuco / Fundação Joaquim
Nabuco. Departamento de Educação da UFRPE, Recife, 2016.
Inclui referências, anexo(s) e apêndice(s).

1. Política educacional 2. Educação integral 3. Ensino
fundamental
I. Rodrigues, Cibele Maria Lima, orientadora II. Título

CDD 370

“A pluralidade humana, condição básica da ação e do discurso, tem o duplo aspecto da igualdade e da diferença. Se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreender-se ente si e aos seus antepassados, ou de fazer planos para o futuro e prever as necessidades das gerações vindouras. Se não fossem diferentes, se cada ser humano não diferisse de todos os que existiram, existem ou virão a existir, os homens não precisariam do discurso ou da ação para se fazerem entender. Com simples sinais e sons poderiam comunicar as suas necessidades imediatas e idênticas”.

Hannah Arendt - A condição Humana

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente aos meus pais, Almir Mendes de Castro (in memória) e Neide Gonçalves de Castro, ambos contribuíram na minha formação, a ele devo o meu lado “um pouco anarquista” de ser e ver o mundo, e a mamãe a sua forma carinhosa e “freiriana”. Agradeço aos meus irmãos Airton (em especial) e Almir Junior pelo apoio constante e ao meu filho Alan, que nos últimos dias vem ajudando imensamente nos pequenos afazeres caseiros no nosso cotidiano. Também, agradeço imensamente a minha amiga professora e orientadora Cibele Maria Rodrigues, pela paciência em lidar com a minha temporalidade, e principalmente por incentivar um processo de aprendizagem prazeroso. Agradeço a Sandro Silva na ajuda das transcrições e a Ivo Freitas por instalar programa que facilitou a gravação das entrevistas. Agradeço aos amigos e amigas que vem acompanhando a minha caminhada, especialmente a turma do mestrado e aos professores com os quais vivenciamos a partilha de conhecimentos e nos divertimos muito nos momentos de sala de aula e nas refeições coletivas. Agradeço aos grupos da nossa UFPE, do Departamento de Design e do Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas (NEAfi/UFPE), por fim, ao Comitê Territorial de Educação Integral de Pernambuco que muito contribuiu para minhas reflexões em Educação Integral.

RESUMO

A criação do Programa Mais Educação recoloca na agenda pública o debate sobre a educação integral e ampliação da jornada escolar no ensino fundamental público, no segundo mandato do governo de Lula (2003-2011). Ele é uma das ações que compõe o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), especificamente, no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e no Plano de Ações Articuladas (PAR). Embora tenha iniciado com 1.380 escolas em 2008, expandiu para 51.440 escolas em 2015. Nesse contexto, a pesquisa buscou compreender como se deu a gênese do Programa Mais Educação, identificando os condicionamentos históricos e políticos durante a sua criação. Para tanto, foi necessário mapear os autores políticos que participaram da formulação e analisar o conjunto de enunciados discursivos, as inter-relações e sua constituição no processo político, com base na abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball e Richard Bowe e o modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon como referenciais teórico-metodológicos. Para a pesquisa foram usadas como fontes documentos oficiais e entrevistas semiestruturadas com nove integrantes do governo no momento da formulação e execução do referido programa. A pesquisa apontou que o seu surgimento se deu num contexto de ação política (Ball) caracterizado por um conjunto de ações de atores com perfil histórico nos movimentos sociais, acadêmicos e profissionais com experiências em gestões municipais do PT. Foi um momento de mudanças na estrutura do MEC a partir de correlações de forças internas e externas ao governo, como os movimentos sociais, que influenciaram a definição de prioridades na agenda de governo, tendo como ponto de partida a criação da SECAD em 2004. Criada a partir de um discurso que teve como sentido dominante garantir a democratização do acesso e da qualidade da educação aos grupos historicamente excluídos. O Programa teve sua gênese vinculada a uma proposta de Ações Complementares que deveriam acontecer no contraturno, bem como dos projetos Escola que Protege e Escola Aberta. Os dois primeiros com a visão de proteção social e o terceiro propondo a relação com a comunidade (e o desenho de monitores voluntários). Essas ideias foram incorporadas ao Programa Mais Educação. Ao mesmo tempo, a partir dos atores que participaram da formulação, há a inserção de um discurso que tem como horizonte a escola em tempo integral, propondo uma reestruturação curricular na perspectiva de uma educação que contemple a formação integral do sujeito. Dentre as homogeneidades foram identificados discursos de justiça social, racionalização dos recursos e trâmites na transferência, diminuição de desigualdades sociais e regionais, proteção social. Como contradição foram identificadas a permanência da relação entre público e privado, com o nome de parcerias. A presença da monitoria voluntária em seu desenho, bem como, o fato de não alçar o patamar de política pública, nem como proposta futura, demonstram que não se alcançou o consenso em torno dessa proposta. O máximo obtido foi inserir uma meta de atingir metade das escolas em dez anos.

Palavras-chaves: Política educacional; Educação Integral; Ensino fundamental.

ABSTRACT

The creation of the Programa Mais Educação puts back on the public agenda the debate on comprehensive education and extension of the school day in public elementary school in the second term of Lula's administration (2003-2011). He is one of the actions that make up the Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE), specifically, the Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e no Plano de Ações Articuladas (PAR). Although it started with 1.380 schools in 2008 , expanded to 51.440 schools in 2015. In this context, the research sought to understand how was the genesis of the Programa Mais Educação, identifying the historical and political constraints during its creation. Therefore, it was necessary to map the political authors who participated in the formulation and analyze the set of discursive statements, the interrelations and its incorporation in the political process, based on the approach of Stephen Ball Policy Cycle and Richard Bowe the model of Multiple Streams of John Kingdon as a theoretical and methodological framework. The analysis of official documents and semi-structured interviews with nine figures were used. The survey showed that the appearance of the program took place in a political context of action (Ball) characterized by a set of actors actions with historical profile in social movements, academics and professionals with experience in municipal management of PT. They identified changes in the MEC structures from correlations of internal and external forces to the government, such as social movements that influenced the setting of priorities in the government's agenda, taking as its starting point the creation of SECAD in 2004, which had as sense to ensure the democratization of access and quality of education for historically excluded groups. Previous experience of government actions were related to supplementary educational activities with the discourse of social protection, encouraged by FNDE notices. The Programa Mais Educação was created in this area, but also proposing a curriculum restructuring, to provide educational opportunities and the prospect of a comprehensive education covering the different dimensions of the subject. Among the in homogeneities were identified discourses of social justice, rationalization of resources and procedures in the transfer, reduction of social and regional inequalities. How contradiction were identified permanence of the relationship between public and private, with the name of partnerships. The program had a major expansion in volume between 2007 and 2014, managed to enter the agenda of the Plano Nacional de Educação, nevertheless, it has not yet reached the level of becoming a universal policy of comprehensive education.

Keywords: educational policy; Integral Education; Elementary School

LISTA DE FIGURAS, TABELAS E QUADROS

Quadro 1 – Mapeamento de trabalhos acadêmicos

Figura 1 – Ciclo administrativo de política pública de Howlett e Ramesh (1995)

Quadro 2 – Relação entre os estágios do ciclo de política Howlett e Ramesh (2009)

Figura 2 – O modelo analítico de Kingdon (CAPELLA, 2004)

Figura 3 – elaborada pela autora desta pesquisa (2015) com base em Rezende e Baptista (2015) e na entrevista de Stephen Ball com Mainardes e Marcondes (2009)

Sumário

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I - LEVANTAMENTO DE PRODUÇÕES ACADÊMICAS NA TEMÁTICA E METODOLOGIA.....	18
1.1 As produções acadêmicas stricto-sensu.....	18
1.2 O caminho metodológico	20
CAPÍTULO II - CONCEITUANDO POLÍTICAS PÚBLICAS	24
2.1 Políticas públicas: trajetórias e conceitos	24
2.2. O modelo analítico Múltiplos Fluxos de Kingdon.....	34
2.3 A Abordagem do Ciclo de Políticas de Ball.....	39
2.4. Kingdon e Ball: possíveis alinhamentos.....	45
CAPÍTULO III - AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: GOVERNO FHC E LULA ..	47
3.1 O Governo FHC: a reforma do Estado e os programas educacionais	47
3.2 O Governo LULA: o contexto político e os programas educacionais	61
CAPÍTULO IV - EDUCAÇÃO INTEGRAL: ideias e condicionamentos históricos ..	74
4.1 As matrizes filosóficas e ideológicas sobre educação integral.....	74
4.2 Programa Mais Educação: política indutora de educação integral no Brasil....	89
CAPÍTULO V - PROCESSOS POLÍTICOS E DISCURSOS NA FORMAÇÃO DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	97
5.1 O perfil dos formuladores do PME	97
5.2 A Criação da SECAD: o primeiro ato	102
5.3 Educação e Proteção social: ações da SECAD entre 2004 e 2007.....	106
5.4 Criação do PDE: segundo ato	113
5.5 Criações da SECADI e da DICEI/SEB – maio de 2011: terceiro ato.....	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS.....	133
Apêndice 1	140
QUADRO MAPEAMENTO DE TRABALHOS ACADÊMICOS.....	140
Apêndice 2	149
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE	

INTRODUÇÃO

Interesse pela temática e premissas da argumentação

Desde 2007, percebemos uma retomada de debate a nível nacional sobre educação integral e ampliação da jornada escolar no sistema público de ensino, fazendo com que esta temática esteja na agenda pública brasileira.

A partir desta constatação, a pesquisa tem como objeto de estudo o Programa Mais Educação (PME), criado no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10. O Mais Educação caracteriza-se como uma estratégia do Ministério da Educação (MEC) para induzir a construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino por promover a ampliação da jornada escolar nas escolas públicas para no mínimo de sete horas diárias, com a finalidade de desenvolver atividades socioeducativas (denominadas como macrocampos¹) possibilitando ampliar as oportunidades educativas dos estudantes.

Dentro dessa perspectiva de uma política indutora governamental, o Programa Mais Educação integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) inicialmente estabelecido pelo Decreto nº 6.253/2007 e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094/2007). Sendo criado como uma das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), com a proposição de ampliar tempos, espaços e oportunidades educativas, como forma de qualificar a aprendizagem dos estudantes do ensino fundamental. Também está contemplado no Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014) ao estabelecer na Meta 6 “Oferecer educação em tempo integral em cinquenta por cento das escolas públicas de educação básica”.

Ao considerarmos o PME como política educacional de ampliação da jornada escolar, estamos nos remetendo aos aspectos relacionados com o pensar e o agir, em que as ações governamentais são pensadas e aplicadas no sistema escolar. No entanto, política pública não é apenas uma decisão posta por um governo, num determinado momento

¹ Macrocampos são atividades tais como: Acompanhamento Pedagógico (considerada obrigatória); 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. Todas fomentadas pelo MEC operacionalizadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

específico. Assim, compreendemos o Programa Mais Educação como materialidade da intervenção do Estado, ou o “Estado em ação”, mas que não se restringe a responsabilidade exclusivamente a ele, por partir da abordagem teórica de política pública como um processo dinâmico que se configura como:

[...] uma construção político-social, produto da ação humana interessada. Sendo construção [...] passa existir pela ação e práticas discursivas dos sujeitos sociais; ganha materialidade em ‘outras’ construções sociais, tais como leis e instituições; é realidade imaterial e incorpórea que materializa símbolos, valores, status, ritos e certificados aos agentes e aos sujeitos sociais; sendo, por fim, uma construção político-social, a ‘correta’ interpretação da política pública será sempre objeto de disputa, porque o poder é umas das suas condições constitutivas (GOMES, 2011 p.22).

Portanto, partimos da premissa de que as escolhas estão sempre em interação com fatores objetivos e subjetivos numa relação de poder. A análise da realidade é sempre limitada, como diz Ball (2009) a análise social é sempre parcial, em que “Tudo o que é possível são alguns insights úteis, alguns tijolos nas paredes, algumas peças pequenas de conhecimento estratégico” (BALL apud MAINARDES, 2009, p.309)

Apesar de existirem pesquisas sobre o Programa Mais Educação, propomos aqui um recorte pouco explorado nos estudos, ao buscarmos estudar as circunstâncias que legitimaram a sua criação, em outras palavras, caminhamos na direção de analisar o modo como as ideias, as formas de conhecimentos e condicionamentos históricos políticos influenciaram o processo de sua formulação.

Porém, antes de dissertarmos sobre a análise política, julgamos pertinente apresentar as implicações pessoais e acadêmicas que nos levaram a estudar o citado programa. A dimensão pessoal se deu pelo nosso envolvimento como coordenadora do Programa Conexões de Saberes no período de 2008 a 2011, proporcionando com que nos aproximássemos das escolas da rede pública de alguns municípios do estado de Pernambuco.

Somando a relação com as escolas públicas emergiu a necessidade de acompanhamento das práticas pedagógicas realizadas pelos estudantes conexistas², que atuavam como monitores no Programa Escola Aberta e, posteriormente, no Programa Mais Educação, fazendo perceber que estava acontecendo um conjunto de ações induzidas pelo Ministério de Educação (MEC) com o propósito de ampliar tempo e espaços sob um discurso de “qualidade” da educação pública.

² Expressão que faz referência aos estudantes universitários oriundos de escolas públicas que foram bolsistas no sentido de garantir o direito de permanência na universidade.

Este movimento com a realidade educacional na rede pública exigiu que participássemos de reuniões com o Comitê Metropolitano do Programa Escola Aberta, posteriormente ampliado em Comitê Territorial de Educação Integral de Pernambuco, possibilitando aproximação com personalidades, reconhecidas como autores que participaram do processo de formulação e também com atores que estão no cotidiano da execução dos programas educacionais do MEC.

Durante esta convivência surgiu a implicação acadêmica, ou seja, o desejo de estudar e compreender esse contexto. O PME pode ser considerado como o primeiro programa brasileiro criado como estratégia indutora de uma política de educação integral, que possibilitou um conjunto de ações, por parte de atores governamentais e externos, fazendo incluir na agenda do governo a ampliação da jornada escolar. Ele tornou-se ainda mais relevante pela evidência do seu crescimento vertiginoso no número de escolas públicas e alunos(as) atendidos(as) com significativa capilaridade no território brasileiro, chegando em 2013 com 49.488 escolas e 24 milhões de alunos conforme fonte do Jornal do Senado³

Por outro lado, o Mais Educação ao ser caracterizado como programa de governo e não uma política pública de Estado, nos faz entender que não se chegou a um consenso necessário para se colocar a ação de ampliação da jornada escolar e educação integral como uma necessidade premente.

Diante deste contexto e na perspectiva de diálogo entre sociologia política e política educacional para estudar o Mais Educação, partimos do pressuposto teórico de analisá-lo como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por grupos de atores políticos e de outros grupos de interesses (organismos internacionais, movimentos sociais e produções intelectuais)” (JENKINS, 1978, Apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8), em determinado contexto, que por meio de conflitos e consensos definem agendas e formulam políticas públicas. Portanto, se políticas públicas envolvem escolhas, logo não são casualidades; assim, o fato de que algumas questões (e não outras) passarem a ser objeto de decisões e ações públicas por parte do governo é algo que merece ser compreendido em cada circunstâncias específicas.

Neste sentido, a inclusão na agenda do governo por uma ampliação da jornada

³ Ano XXI — Nº 4.247 — Brasília, terça-feira, 24 de fevereiro de 2015. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2015/02/24/jornal.pdf> acesso em 25/02/2015

escolar, tendo o Programa Mais Educação como meio propulsor de uma política de educação integral, torna-se relevante compreender os motivos e as condições históricos e políticos para que a temática jornada escolar ampliada e educação integral fossem inseridas na agenda do governo federal, fazendo com que os autores públicos se dedicassem a estas temáticas para a formulação do Programa Mais Educação e não a outras.

Em busca de possíveis compreensões utilizamos como referencial teórico-metodológico o modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model) desenvolvido por John Kingdon (1995), que a partir do questionamento “Como chega a hora de uma ideia?” (KINGDON, 1995) procura investigar de que forma uma questão específica se torna importante, num determinado momento, focalizando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda. Assim, trata-se de um modelo que prioriza analisar o processo de formação da agenda de políticas governamentais (agenda-setting).

Também utilizamos como referência a Abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball e Richard Bowe (2006), por trazer a relação processual da política pública como discursos e textos, que acontecem em momentos consensuais e de conflitos, por meio de atores políticos nos contextos. Esta abordagem caracteriza-se pela perspectiva epistemológica pós-estruturalista que propõe uma análise composta por cinco contextos: contexto da influência; contexto da produção de textos; contexto da prática; contexto dos resultados/efeitos e contexto de estratégia política.

Os aportes teóricos de Kingdon e Ball oferecem subsídios para identificarmos os discursos e as relações de disputas e consensos políticos em que materializaram as ideias e as ações dos sujeitos autores no processo de formulação do programa. Em outras palavras, buscamos a compreensão da gênese do Programa Mais Educação. Por isso, a pesquisa objetiva identificar os condicionamentos históricos e políticos durante a criação; mapear os autores políticos que participaram da formulação e interpretar o conjunto de enunciados discursivos, as inter-relações e sua constituição no processo político.

Em consonância aos referenciais teóricos, a pesquisa é de caráter interpretativo porque não objetiva explicar a racionalidade do processo político-administrativo, buscamos explicar mais os porquês da política a partir dos discursos analisados nas entrevistas e das relações acordadas e materializadas por meio de documentos oficiais, que constituíram a formulação do Programa Mais Educação, no caso, tendo como foco de análise o contexto da influência e os processos submersos que propiciaram a ascensão da educação integral

(ampliação da jornada escolar) à agenda governamental.

Para desenvolver este estudo, utilizamos como método a análise do discurso com base na teoria de Foucault (1996), para interpretarmos o conjunto de enunciados produzidos pelos autores públicos tomadores de decisão, por meio das falas obtidas durante a entrevista semiestruturada e também presente nos documentos oficiais. Procuramos analisar as condições de existência, os sentidos atribuídos, os momentos do discurso, buscando em cada momento interpretá-lo no jogo das relações de disputas e acordos em que está imerso em sua singularidade histórica e política, com base nas seguintes categorias analíticas: definição dos problemas percebidos e interpretados pelos formuladores do programa; geração e difusão de ideias relacionadas às soluções propostas e o contexto político e institucional no qual estas ideias se desenvolveram. Estas categorias gerais foram definidas com base no modelo analítico de Kingdon (1995).

Como procedimento de coleta de dados aplicamos entrevistas semiestruturadas com os autores públicos que ocuparam cargos de gestão administrativa em secretarias do Ministério da Educação, bem como, profissionais contratados como consultores e pessoas ligadas às organizações públicas ou privadas, de âmbito nacional ou internacional, que participaram diretamente do processo de formulação do Programa Mais Educação. Também, analisamos documentos oficiais e textos publicados dentro do Poder Executivo Federal, que refletem as ideias centrais no momento em que o programa foi formulado.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. No primeiro capítulo apresentamos um levantamento das produções acadêmicas no âmbito das dissertações e teses que abordam a temática de educação integral e o Programa Mais Educação, em seguida adentramos no caminho metodológico apontando a perspectiva e posicionamento epistemológico da pesquisa e detalhando a abordagem metodológica, o método de análise de discurso, especificando as categorias de análise e os procedimentos de coleta de dados.

O segundo capítulo discorremos sobre política pública abordando arcabouços teóricos referentes aos modelos de avaliação e análise. Em seguida, detalhamos o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) desenvolvido por John Kingdon e a abordagem do Ciclo de Políticas elaborado por Ball. Ambos referenciais teórico-metodológicos basilares da pesquisa e no final, apontamos alguns possíveis alinhamentos dos referenciais.

No terceiro capítulo delineamos as políticas educacionais do governo de FHC e Lula, descrevendo o contexto das ações políticas que fundamentaram os processos

políticos e educacionais. Depois caracterizamos o Programa Mais Educação como política indutora de educação integral, apresentando-o a partir de seus documentos oficiais.

No quarto capítulo apresentamos brevemente o percurso das ideias e condicionamentos históricos das matrizes filosóficas e ideológicas sobre educação integral e em seguida caracterizamos o Programa Mais Educação apontando seu desenho conceitual e operacional.

E finalmente, no último capítulo abordamos os processos políticos e os discursos constituídos na formação do Programa Mais Educação, descrevendo o perfil dos formuladores (autores) do PME, as criações das estruturas e mecanismos institucionais, analisando o conjunto de enunciados discursivos e as inter-relações constituídas no processo político, com base nas entrevistas e documentos oficiais.

CAPÍTULO I - LEVANTAMENTO DE PRODUÇÕES ACADÊMICAS NA TEMÁTICA E METODOLOGIA

1.1 As produções acadêmicas stricto-sensu

Com a finalidade de conhecer as produções acadêmicas stricto-sensu, buscamos mapear as dissertações e teses que abordam a temática de Educação Integral no Brasil, para verificar as contribuições desenvolvidas e, ao mesmo tempo, analisar se a nossa proposta de pesquisa se aproxima de algum estudo já realizado. Para Ferreira (2002, p. 258), esta etapa significa um desafio, uma vez que busca “[...] responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares [...]”.

Desta forma, a busca de produções acadêmicas foi realizada na plataforma de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e em bancos de dados de algumas universidades, utilizando o recurso da busca avançada em que os trabalhos contenham nos seus títulos algumas das seis expressões chaves: “educação integral”; “educação de tempo integral”; “escola em tempo integral”, “escola de tempo integral”, “Programa Mais Educação” e “Ampliação do tempo escolar”.

Delimitamos a pesquisa ao período de 2003 a 2014, considerando contemplar os dois mandatos do presidente Lula (2003-2010) e incluir a gestão da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), por manter a proposta educacional do Programa Mais Educação. As produções analisadas podem ser visualizadas no Quadro 1 em apêndice 1.

Identificamos um total de 94 produções, sendo 15 teses e 79 dissertações, em que conforme as expressões chaves estão distribuídas da seguinte forma:

Títulos encontrados	Quantidade
Educação integral	34
Educação de tempo integral (com variações como: educação em tempo integral; educação do tempo integral; tempo integral)	20
Escola em tempo integral (com variações como: escola integral; escola pública integrada)	04
Escola de tempo integral	18
Programa Mais Educação	16
Ampliação do tempo escolar; Ampliação da jornada escolar	02

Também constatamos que 49% apresentam no título do trabalho uma referência de proposta de análise ou avaliação num ambiente específico como um município, estado ou escola, se caracterizando como estudo de caso. Além disso, percebemos uma significativa produção no ano de 2012 com 34 trabalhos acadêmicos, talvez por ser um reflexo diante da expansão geográfica do PME no território brasileiro.

Em relação a aproximação dos estudos com a nossa proposta de análise, apenas na tese de doutorado “As políticas públicas de Educação Integral, a escola unitária e formação onilateral”, identificamos uma relativa aproximação, uma vez que entrevistou três gestores em nível federal do Programa Mais Educação. No entanto, com diferenças de objetivos e de abordagem analítica porque, como a própria autora Rosylane Doris de Vasconcelos especifica, o seu objetivo principal foi “Revelar o processo de construção e composição do Programa Mais Educação, considerando suas contradições, dentro do movimento do real e compreendendo-o como produto da práxis político-pedagógica, no contexto histórico da política pública de educação brasileira, de modo geral e de Brasília, em particular”. Tendo como ênfase uma análise do movimento da adesão de Brasília ao Programa Mais Educação e sua configuração, estrutura e dinâmica, como elemento integrante da política pública em educação na Capital Federal, no período de 2008 a 2011.

Segundo Ramalho (2014) em levantamento de artigos, monografias, teses e dissertações foram localizadas duzentas e quinze produções com as temáticas “Educação Integral”, “Educação de Tempo Integral”, “Educação em Tempo Integral”, “Ampliação da Jornada Escolar”, “Ampliação das Dimensões Educativas”, “Jornada Escolar Ampliada”, “Escola de Tempo Integral” e “Programa Escola Integrada”. Apesar do nosso recorte no universo de produções acadêmicas contemplarem exclusivamente dissertações e teses na Plataforma CAPES, é relevante destacar que não achamos pesquisas que se propuseram a analisar o processo de formulação do Programa Mais Educação, interpretando as ideias e os condicionamentos políticos a partir de discursos dos autores públicos, ou seja, dos formuladores de decisão que estiveram diretamente envolvidos no processo político do programa.

Constatamos que as pesquisas ao fazerem a análise da formulação do PME se concentraram tanto em estudos empíricos como nas produções textuais oficiais, de certa forma em consonância com Faria (2003) que chama a atenção para o fato de que a produção acadêmica brasileira não vem incorporando o papel das ideias e do conhecimento

no processo das políticas.

Neste sentido, a presente pesquisa pode contribuir para atender esta lacuna de produção acadêmica que tem como objetivo central interpretar o processo político da política indutora do Programa Mais Educação, concebendo-o como um processo discursivo em que as ideias, os conhecimentos à sua formulação foram se constituindo.

1.2 O caminho metodológico

Compreendemos que a abordagem metodológica parte de um posicionamento epistemológico que está imbricado com o referencial teórico escolhido para a pesquisa. Para autores como Tello⁴ (TELLO, 2015, p. 63), nem sempre os pesquisadores deixam claro suas concepções ou mesmo usam de maneira ambígua. Por essa razão, o autor defende que se deixe claro o posicionamento epistemológico e sua relação com o conteúdo empírico e teórico dos dados de investigação. Ele inclui também o “posicionamento político e ideológico do investigador e repousa sobre a seleção que o pesquisador realiza quanto à perspectiva epistemológica com a qual desenvolverá sua pesquisa” (idem, p. 142). Neste sentido, faz referência aos tipos de posicionamentos existentes, tais como: marxista, neoinstitucionalistas, institucionalista, jurídico-legal, construtivismo político, da complexidade, ecletismo, pós-moderno, neoliberal, enfoque transformador, funcionalista, crítico, crítico radical, entre outros.

Desta forma, o estudo foi desenvolvido a partir da perspectiva pós-estruturalista, uma vertente que “defende o primado das idéias e a centralidade do discurso, da argumentação e da interpretação (FARIA, 2003, p.23). Assim, partimos do posicionamento crítico-analítico que tem a teoria do discurso de Foucault (1996) de acordo com a proposta formulada por Stephen Ball (1994) e colaboradores Bowe; Gold (1992), em sua abordagem do ciclo de políticas. E encontramos no modelo analítico *multiple-streams* (múltiplos fluxos) de John Kingdon (1995) elementos que auxiliam na compreensão do que Ball (1992) chama de contextos da influência e da estratégia política. Na literatura de análise e avaliação de políticas esses contextos são chamados de processo da formulação da agenda pública.

Para Ball e Bowe (1992), com base no pensamento de Foucault, o contexto de política pública propõe interpretar que os problemas políticos surgem de discursos sociais e

⁴ Membro da Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe).

políticos construídos historicamente, sugerindo pensarmos como o problema em questão é construído, ou seja, “como algo vem a ser percebido como um problema que necessita de políticas” (BALL, 2007 apud MAINARDES e MARCONDES, 2009, p. 311).

Ao considerar que o discurso tem uma história (Foucault, 1996), assim analisar o conjunto de enunciados produzidos sobre “ampliação da jornada escolar” e “educação integral” para esta pesquisa significa descrever as condições de existência, os sentidos atribuídos, os momentos de transformação do discurso, procurando em cada momento do discurso interpretá-lo no jogo de relações em que está imerso, na perspectiva de apontar um conjunto de enunciados em sua singularidade histórica e política, que levou a formulação do Programa Mais Educação. Em outras palavras, trata-se de uma análise arqueológica do discurso, reconhecendo os momentos históricos e como eles influenciaram e influenciam a política de educação integral, procurando indícios, vestígios e sentidos em curso, assim como, as disputas na construção dos argumentos da política em análise.

Para uma análise introdutória estabelecemos como corpus da pesquisa os seguintes documentos: O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (2007), a Portaria Interministerial nº 17/2007, o Decreto nº 7.083/2010, as publicações do MEC sobre a temática em questão: Salto para o futuro: Educação Integral (2008), Trilogia de Cadernos Série Mais Educação (2009) e Manuais Operacionais de Educação Integral (2010, 2011, 2012, 2013). Depois para compreender a dinâmica histórico-político institucional na qual as ideias se desenvolveram utilizamos como procedimento a análise documental do Plano Diretor de FHC e de LULA, três Relatórios de Gestão da SECAD (2004, 2006, 2010) e dois da SECADI (2011 e 2013), bem como publicações de autoria dos entrevistados. E por meio das falas dos autores formuladores do programa, buscamos atentar para as pequenas histórias que acontecem no cotidiano das instituições e nas relações interpessoais, ou seja, para os conflitos velados e os discursos produzidos entre os formuladores, o uso dos conceitos que se apresentam para debate, os acasos e contingências na construção das estratégias de política, em síntese o como foi se delineando os argumentos e sentidos produzidos em torno da política de educação integral.

Ball (1992) argumenta que os processos de inserção de conteúdos e enunciados discursivos se afirmam no contexto de produção de texto da política pública, apresentados nos documentos institucionais, nos discursos oficiais, nas falas de sujeitos participantes do debate político, na mídia e em outros veículos. A partir de um conjunto de enunciados é

possível identificar os conceitos utilizados, a heterogeneidade discursiva, as visões da ação política adotada, as incongruências com o contexto que se insere e com a trajetória da discussão em torno da política pública. Portanto, ao trazermos o contexto de influência, o contexto da produção de texto e da estratégia política, a análise relaciona os elementos históricos políticos aos conteúdos e sentidos da política em questão.

Neste sentido, a busca de indícios deve estar relacionada às perguntas de investigação que servem como caminho para eleger o que aprofundar na análise histórica e política. Para uma estratégia metodológica que possibilite combinar e aplicar os conceitos teóricos de Kingdon (1995) e Ball (1992) para a análise de nosso objeto de estudo, definimos as seguintes questões norteadoras a serem investigadas: Como foi a sua trajetória como ator público (gestor, consultor, etc) e a sua aproximação com o Programa Mais Educação? Como surgiu a ideia do programa? Quais foram os autores públicos que formularam o programa? Quais foram as influências e tendências? Houve influências de atores internacionais? Como foi o processo de formulação e definição do desenho? Quais foram os principais conflitos e o que estava em jogo nas discussões? Quais as forças políticas que influenciaram e quais os entraves? De onde surgiu a ideia de um programa interministerial? Como os textos da política foram construídos? Porque o programa saiu da SECADI e foi para SEB?

Para obtenção de respostas, aplicamos como procedimento metodológico entrevistas semiestruturadas realizadas por meio de Skype, utilizando o programa *Skype Call Recorder*, como recurso de gravação do áudio, as quais foram formatadas em dois blocos: 1 – conhecer a trajetória do entrevistado(a), identificando a sua relação com o processo de formulação do PME; 2 – interpretar como foi criado o programa, quais os autores e instituições/organizações estiveram presentes, em que circunstâncias, motivações, conflitos, entraves e forças políticas.

Estabelecemos como critério que os entrevistados deveriam ser pessoas reconhecidas como atores visíveis, sendo aquelas que ocuparam cargos de Secretarias e Diretorias, vinculados a SEB e SECAD (posteriormente SECADI) do MEC, influenciando na inclusão da educação integral na agenda pública. E os atores invisíveis como os funcionários, os profissionais que atuaram como consultores no MEC, entre o período de 2007 a 2013, que estiveram indiretamente envolvidos no processo de formulação do PME. Também pessoas ligadas às organizações públicas ou privadas de âmbito nacional ou

internacional que contribuíram na formulação do programa Mais Educação.

Foram entrevistadas, entre os meses de agosto de 2015 a março de 2016, nove pessoas que notadamente influenciaram e foram observadores na agenda pública da política de educação integral e na formulação do Programa Mais Educação, que ocuparam funções como: consultoria da UNESCO a serviço do MEC; Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania na Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC; Coordenador Geral de ações educacionais complementares da Secad; Coordenador Geral de Educação Integral da SEB; Secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD (2007 a 2010); Secretária da SEB/MEC (2007 a 2012); Analista Técnica na Diretoria de Currículos e Educação Integral-SEB/MEC; Coordenação Nacional de Educação da UNICEF.

Para auxiliar e instrumentalizar a análise de discurso utilizamos o software NVIVO, tendo como referencial o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) de Kingdon, porque com base nele, elaboramos as seguintes categorias gerais analíticas: definição dos problemas percebidos e interpretados pelos formuladores do programa; geração e difusão de ideias relacionadas às soluções propostas e a política que refere-se ao contexto político e institucional no qual estas ideais se desenvolveram. Estas categorias serviram de referência para elaboração de um esquema interpretativo, sendo empregadas como eixos norteadores durante a análise dos materiais coletados, buscando identificar o conjunto de enunciados discursivos presentes nas entrevistas que transversalizaram em cada categoria.

Em seguida, nos ancoramos na abordagem teórico-metodológica de Ball, mais especificamente aos contextos de influência, produção de textos e estratégia política. Tendo em vista que, a abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball provoca a “refletir a respeito das políticas em termos de espaços e em termos de tempo, de trajetórias políticas, movimentos de políticas através do tempo e de uma variedade de espaços” (BALL apud MAINARDES E MARCONDES, 2009, p.307). Assim, a abordagem nos propicia a pensar numa construção de uma linha histórica em que a temática educação integral e jornada ampliada foram se desenvolvendo a partir de um conjunto de “acontecimentos discursivos” (no sentido foucaultiano), que atravessaram a elaboração dos seus argumentos e como os sentidos foram discursivamente produzidos. Em síntese, desenvolvemos a abordagem como um “tecido da política” em que os fios do urdimento estão representados pelas categorias gerais e a trama acontece a partir dos discursos analisados nas entrevistas.

CAPÍTULO II - CONCEITUANDO POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Políticas públicas: trajetórias e conceitos

Pela própria origem e ontologia como área de conhecimento, conceituar política pública não é fácil, sendo considerada por muitos estudiosos um conceito complexo e polissêmico, por apresentar na sua trajetória desdobramentos e perspectivas teórico-metodológicas diferentes ou semelhantes, que tem haver com a forma pela qual os pesquisadores a compreendem e/ou a explicam.

Uma questão de dificuldade está ao tentarmos traduzir em português as expressões *polity*, *politics* e *policy*, porque ambas tem como base o mesmo signo linguístico, mas com significados distintos. Enquanto *polity* tem haver com a estrutura do sistema político (sistema de governo; estrutura do legislativo, judiciário, relações intergovernamentais, federalismo...); *politics* está relacionada aos processos de negociação e barganha que ocorrem dentro do sistema político, entre partidos; entre o Poder Executivo e Legislativo; entre burocracia a governo, etc; e a expressão *policy* está associada a dimensão material e concreta resultante do sistema político (como política de educação, de saúde, de cultura).

Estas três expressões apesar das diferenças os seus conceitos se influenciam de forma recíproca e permanente. Desta forma, provavelmente, a dificuldade esteja associada às relações existentes entre as três expressões (*polity*, *politics* e *policy*), por exemplo, a dimensão institucional, com suas regras e incentivos (*polity*), podem facilitar ou restringir a escolha por determinadas políticas públicas (*policy*) ou pode ainda facilitar ou dificultar o processo político (*politics*). Significa que se trata de um campo epistemológico que procura integrar:

[...] a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas ou implementadas. O principal foco analítico da política pública está na identificação do problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político ou à sociedade política, ou seja, à *polity*, pela via das instituições, e nas formas encontradas pelo sistema político para abordar o problema (SOUZA, 2003, p.16).

A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos da América com a denominação de “policy science” (ciência política), sem estabelecer relações com o papel do Estado, e sim preocupada em avaliar a atuação dos governos no Estado, conforme anuncia Souza:

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que os governos fazem ou deixam de fazer é passível de ser (a) formulado

cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006, p. 22).

É na busca por um modelo de ciência pautada na identificação e estudo das leis da natureza entre os séculos XIX e XX, que emerge a preocupação em explicar as políticas a partir de fases do processo político. Com esta preocupação, dar-se-á início a discussão “em torno de métodos para o estudo das políticas sociais e da “administração pública”, visando identificar, também neste âmbito, leis que pudessem prever comportamentos sociais, identificar problemas e antecipar políticas” (BAPTISTA e REZENDE, 2011, p. 138).

Dentro desta perspectiva, o campo de análise da política se desenvolve num contexto de racionalização do Estado moderno e da ordem legal, conceituado por Max Weber como burocracia, “referindo-se ao aparato técnico-administrativo do Estado, formado por profissionais especializados, selecionados segundo critérios racionais e que se encarregavam de diversas tarefas importantes dentro do sistema, sendo responsáveis por várias áreas relacionadas aos interesses coletivos da sociedade” (BAPTISTA e REZENDE, 2015, p. 90).

Neste cenário de racionalização do Estado, nasce na América do Norte e na Europa, depois da II Guerra Mundial, o campo de conhecimento voltado para o estudo do Estado e da política na compreensão de que os governos poderiam, através do processo político, resolver problemas, por meio da criação de programas econômicos e sociais. Como afirma Souza, “a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências” (SOUZA, 2006, p. 22).

No entanto, a trajetória das pesquisas de políticas públicas nos EUA e na Europa tiveram pontos de partidas diferenciados, enquanto no EUA os estudos tiveram como foco as ações dos governos em problemas públicos, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, já na Europa a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o Estado e sobre o papel de uma das mais importantes instituições do Estado, ou seja, o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas (IDEM, 2002).

Inicialmente, os estudos tinham como objetivo principal reduzir os riscos e ampliar as certezas na tomada de decisões dos governos, partindo do pressuposto de considerar a construção e execução de políticas públicas como processo, ou seja, como um conjunto de fases ou estágios inter-relacionados, circunscritos no âmbito governamental, através dos

quais os temas políticos e as deliberações aconteceriam de uma maneira mais ou menos sequencial, desde os problemas/as demandas até os produtos/as soluções, que seriam as políticas públicas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Esta ideia de sequência de fases ou estágios também reconhecida como ciclo político-administrativo, é referência entre os anos de 1930 e 1940 nos estudos de Harold Lasswell, sendo considerado, por muitos autores (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) (BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, 2011) como um dos pioneiros e promotores por introduzir o conceito de análise de políticas públicas nas ciências políticas, agregando na abordagem as áreas de conhecimento como sociologia, psicologia, administração, ciência política entre outras. Seus estudos se concentraram na aplicação de modelos e métodos científicos para tratar das questões relativas ao governo, tendo como proposição criar uma ciência social aplicada que serviria como mediadora entre acadêmicos, governo e cidadãos, e que promoveria soluções objetivas para problemas sociais. Para isso, com base numa visão tecnocrata, ele propôs dividir o processo da política pública em sete estágios: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

Lasswell (1936 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) inicia a análise com a informação, se referindo a coleta, o processamento e a disseminação de informações pelos *policy-makers* (formuladores da política), depois prossegue à promoção de opções particulares pelos envolvidos na tomada de decisão política. No estágio prescrição, os tomadores de decisão prescrevem um curso de ação, que deve ser invocado, ou seja, incluído num conjunto de sanções para penalizar os que não cumprem as prescrições. Depois a política é aplicada pela burocracia e corre seu curso até chegar ao seu término ou ser encerrada. Por fim, os resultados políticos são apreciados ou avaliados com base nas metas e objetivos propostos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A abordagem de Lasswell se caracteriza pelo método racionalista proveniente da “teoria econômica e do modelo de homem que a informa, isto é, do homo economicus, um ser imaginário abstrato, que se governa por uma racionalidade calculista ilimitada” (HEIDEMANN, p. 36). Desta forma, propõe uma análise voltada para solução de problemas e nitidamente normativa, que valoriza o papel dos aparatos estatais e reduz o entendimento de políticas públicas a um processo político racional, em que as tomadas de decisões para formulação das políticas estão centradas por pessoas que ocupam posições oficiais no governo, atendendo a critérios e normas de conduta pactuadas. Logo, não

considera as influências externas sobre o Estado (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O modelo de Lasswell apesar das críticas serviu de base para outros analistas de política pública, a exemplo de Herbert A. Simon que em 1957 propõe romper com a ideia de racionalidade ilimitada dos decisores públicos (policy makers) defendido por Lasswell, ao argumentar que “a racionalidade será sempre limitada, por diversos problemas, sejam problemas como informação incompleta ou imperfeita, tempo à tomada de decisão, auto interesse dos decisores, etc” (SOUZA, 2006, p.4).

Para Simon (SIMON, 1957 apud HEIDEMANN; SALM, 2010), os indivíduos não buscam decisões racionalmente ótimas, maximizantes, perfeitas, conforme requerem os pressupostos teóricos da ciência econômica, ou seja, os indivíduos podem tomar decisões que lhe são satisfatórias, mesmo que elas sejam pouco racionais. Assim, ele mantém a tomada de decisão de base racional-funcional, mas aponta a presença de outras variáveis, como a racionalidade individual, no processo definido por três fases: inteligência, desenho e escolha. (HEIDEMANN; SALM, 2010).

Reagindo a racionalidade absoluta das decisões, Charles Lindblom nos anos de 1950, também crítica à abordagem de Laswell, e inspirado no enfoque decisório individualista de Simon, propõe na operacionalização da tomada de decisão no processo político a inclusão de outras variáveis como “as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o qual não teria necessariamente um fim ou um princípio” (SOUZA, 2002, p. 4).

Para Lindblom (1959) “o processo político e decisório é um processo interativo e complexo, sem início ou fim” (LINDBLUM, 1959 apud BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 140). Assim, propõe romper com a ideia de processo sequencial e linear na formulação de política pública, apontando que a complexidade da realidade social contempla outros aspectos na relação, como afirma Souza (2006) o processo deve considerar elementos como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Na produção e desdobramentos conceituais e metodológicos no campo da política, David Easton em 1965 aborda a política pública como respostas de um sistema político às forças que o afetam a partir do meio ambiente. Sendo as forças definidas como inputs, aquelas relacionadas às entradas no sistema, que tem haver com as demandas da sociedade e aos apoios institucionais, e as forças outputs significa as saídas representadas pelas decisões e ações, caracterizadas como política pública. Neste sentido, mesmo apresentando

um modelo não desenhado por estágios, ele considera a política como estruturas e processo inter-relacionados numa relação entre formulação, resultados e o ambiente. De certa forma, a sua abordagem sistêmica se aproxima do ciclo de políticas públicas ao abarcar a compreensão dos elementos que influenciam a formulação da política, a geração das soluções e as respostas do ambiente como efeitos/resultados.

Mesmo concordando quanto à natureza pragmática geral da elaboração de políticas (policy-making), Dye (1972) oferece uma formulação particularmente sucinta, ao descrever a política pública como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972 apud HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 6). Esta sua concepção foi considerada pelos analistas como muito simplificada, pois confere que qualquer ação comportamental do governo pode ser tratada como política pública, fazendo entender que o ato do governo comprar determinados materiais ou mesmo encadear ou não uma guerra nuclear, é compreendido como política pública. Por outro lado, esta forma de conceber política pública trouxe elementos centrais no processo: o governo é o agente primário, as tomadas de decisões governamentais são conscientes e deliberativas.

Na perspectiva crítica ao modelo de Lasswell, porém servindo como referencial à novas proposições, Gary Brewer em 1974 desenvolve uma versão do ciclo político-administrativo composto por seis fases: Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término. Brewer chama atenção para a compreensão do ciclo como um processo contínuo em constante movimento e inova ao inserir na fase invenção o reconhecimento do problema como dimensão que ultrapassa as fronteiras do governo na exploração do modo como os problemas são reconhecidos.

Portanto as ideias de Lasswell ao propor conexões entre as análises técnicas das políticas e o seu contexto social e político inspiraram o desenvolvimento de novas versões do ciclo político com diferentes definições, números e ordem dos estágios no ciclo, mesmo respeitando as suas particularidades, cada modelo parte na identificação “[...] das agências públicas “fazedoras da política”; dos atores participantes desse processo de “fazer” políticas; das interrelações entre agências e atores; e das variáveis externas que influenciam esse processo” (VIANA, 1997 Apud BAPTISTA e REZENDE, 2011).

Em síntese, os modelos do ciclo político-administrativo composto por várias fases partem do pressuposto de analisar a política pública como resultante de uma série de atividades políticas que agrupadas formam o processo político e decisório, considerando-a

como um fenômeno a examinar de que forma as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os procedimentos político administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores políticos envolvidos em cada fase que explica o processo de produção de políticas.

Este modelo enquanto esquema facilita o entendimento de um processo multidimensional da política através da desagregação da complexidade do processo em número de estágios (fases ou etapas), em que cada um deles pode ser investigado isoladamente ou em termos de sua relação com cada um ou com todos os demais estágios. Em outras palavras, o modelo possibilita analisar a relação entre atores, ideias e instituições na produção da política e não apenas dos órgãos governamentais. Por outro lado, o modelo apresenta limitações, quando é interpretado de modo sistemático e mais ou menos linear, desconsiderando que a realidade é relacional, ou seja, a identificação dos problemas, o desenvolvimento e a implantação das soluções podem assumir processos idiossincráticos em vez da racionalidade da ação humana.

Na perspectiva de trazer contribuições no modelo do ciclo-administrativo, Howlett e Ramesh em 1990 apresentam um modelo melhorado em relação aos anteriores (BAPTISTA e REZENDE, 2011). Eles contribuem ao abordar a política pública como processo político, com vista a analisar as principais dimensões e padrões do processo, que influenciam o comportamento político-organizacional e conduzem a mudança política.

Segundo eles “os maiores *insights* sobre os conteúdos e processos políticos são produzidos pelo estudo da inter-relação entre os elementos atores políticos, instituições e ideias” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 4). No sentido de observar os atores políticos que interagem com o objetivo de determinar o conteúdo e o processo da política, explorar as instituições e suas estruturas que estabelecem normas e que os influenciam, e por fim, os conjuntos de ideias e conhecimentos que informam suas deliberações e ações. O modelo desenvolvido pelos autores nos anos de 1990 vem sendo bastante empregado nos estudos de política e apresenta a seguinte configuração (BAPTISTA; REZENDE, 2011):

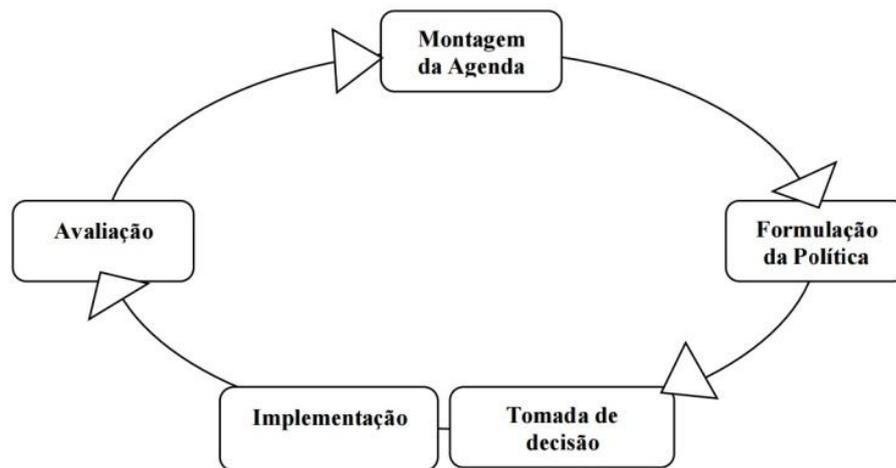


Figura 1: Ciclo administrativo de política - elaborada por Baptista e Rezende (2011) adaptada de Howlett e Ramesh (1995)

“Neste modelo, prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para enfim ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 141 e 142).

De acordo com Howlett e Ramesh (1996), uma das mais importantes questões sobre o processo de formulação de políticas públicas é quem está de fato envolvido no processo de políticas públicas, sendo a montagem da agenda o primeiro estágio do ciclo de política pública e também o mais crítico por que “se refere a maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Neste sentido, os estudos de Brewer (1974) e Jones (1984) destacam que o princípio operativo implícito no ciclo político está na lógica da resolução aplicada aos problemas (Idem), estabelecendo uma relação entre os cinco estágios na resolução aplicada de problemas com os cinco estágios correspondentes no processo do ciclo político, conforme Quadro 2 abaixo:

Resolução aplicada de problemas	Estágios no ciclo político
1. Reconhecimento do problema	1. Montagem da agenda
2. Proposta de solução	2. Formulação da política
3. Escolha da solução	3. Tomada de decisão política
4. Efetivação da solução	4. Implementação da política
5. Monitoração dos resultados	5. Avaliação da política

Quadro 2 - Relação entre os estágios do ciclo de política Howlett e Ramesh (2009)

A partir da década de 90, os estudos sobre o processo da política pública se deslocaram dos modelos que compreendiam os problemas como uma existência objetiva racional e instrumental para admitir que problemas são apresentados como um processo socialmente construído. Significou um movimento que mudou a maneira de compreender problemas, antes diagnosticados na realidade empírica, depois tratados com base em ferramentas e técnicas, e posteriormente, passaram a estar relacionados à percepção dos atores políticos (CAPELLA, 2015).

Segundo Capella (2015), os deslocamentos de compreensão dos problemas nos estudos em políticas públicas, ancorados na perspectiva pós-positivista e pós-estruturalista, representam uma passagem da análise tecnocrática e racionalista reconhecida como “guinada analítica” para a abordagem de “guinada argumentativa” (DUNN, 1994 apud CAPELLA, 2015). Enquanto a analítica desenvolve avaliações das ações governamentais para apresentar os efeitos e resultados obtidos ou não obtidos, a abordagem argumentativa, também denominada como “ideacional”, com adesão de estudiosos de diferentes áreas das ciências sociais apontaram “a importância das ideias como elemento fundamental para a compreensão das políticas públicas” (CAPELLA, 2015, p. 245). Essa abordagem de análise também é conhecida como cognitiva, por enfatizar a dimensão cognitiva e ideológica no processo de constituição de agendas, ao remeter a compreensão de que a construção social de um problema obedece a uma estrutura cognoscitiva e moral (MENICUCCI; BRASIL, 2010). Concebe as políticas públicas como sistemas de crenças, em outras palavras, como um conjunto de prioridades que são valorizadas, de premissas causais sobre como alcançá-las e de percepções da eficácia dos instrumentos da política. Significa que os atores transportam certa definição do problema sobre a qual se conformam soluções e são definidas propostas de ação.

Nessa abordagem a incorporação de um problema à agenda é um momento privilegiado do debate, que traduz as divergências de opinião, normas, interesses, percepções e juízos cognitivos que atravessam a opinião pública ou pelo menos os grupos e atores individuais que atuam durante o processo de incorporação da agenda (MENY; THOENIG, 1992 apud MENICUCCI; BRASIL, 2010).

Neste sentido, o conflito está presente se expressando em termos de interesses materiais, de privilégios sociais ou influência política, mas também da perspectiva normativa e cognoscitiva, envolvendo o significado atribuído aos fatos e as representações

dos fenômenos. Na abordagem argumentativa ou cognitiva, variáveis como ideias e conhecimento, são cruciais para a compreensão do processo de formação da agenda.

Seguindo esta compreensão de abordagem, Faria (2003) destaca com base em John (1999), que a formulação da política:

Mais do que atores racionais perseguindo os seus interesses, é a interação de valores, normas e diferentes formas de conhecimento que caracteriza o processo das políticas [*policy process*]. Há apenas uma curta distância entre o argumento de que a linguagem é central ao *policy-making* e a afirmação de que as idéias são reais apenas porque elas dão sentido àqueles que as usam. As políticas são uma disputa entre formas de discurso que são baseadas na luta pelo poder e na busca de significado. Os sistemas de idéias constroem os interesses dos tomadores de decisões.

A ação política refere-se à linguagem [*is about language*], que é um sistema de significação através do qual as pessoas constroem o mundo [...]. (JOHN, 1999, p. 157 apud FARIA, 2003, p. 23)

Dentre desta concepção de abordagem de política pública, existem vertentes analíticas que buscam reconciliar ideias, conhecimentos e interesses no processo político. Trata-se de abordagens que procuram um equilíbrio entre as ações do Estado e da sociedade durante o processo de formulação de políticas públicas.

Nesta ótica de abordagens argumentativas, em estudos com base na análise social e política de problemas públicos e de processos e resultados da *policy-making* (formulação de políticas), em que “os argumentos são a unidade básica de análise e o discurso, ou análise discursiva, é sua metodologia principal”. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 2), identificamos na literatura o modelo conceitual de Kingdon (1995) e a Abordagem do Ciclo de Políticas Stephen Ball e Richard Bowe (2006).

A proposta de John Kingdon (1995), reconhecida como abordagem de múltiplos fluxos que analisa o processo de definição da agenda na dinâmica social e política a partir dos indivíduos envolvidos, com vista a compreender porque determinadas questões tem reconhecimento como um assunto público.

Por outro lado, ao identificarmos as limitações⁵ da análise de Kingdon, também dialogamos na pesquisa com Stephen Ball e Richard Bowe (2006), que propõe uma Abordagem do Ciclo de Políticas, que está entre a “perspectiva neomarxista (centrada no Estado) com suas “generalidades ordenadas” (ênfase em questões mais amplas) e uma perspectiva pluralista com suas realidades desordenadas de influência, pressão, dogmas,

⁵ As limitações do modelo estão relacionadas ao aspecto de priorizar a análise com os atores, mas não contempla os movimentos sociais como atores na formulação de política pública, bem como, não aprofunda quanto aos contextos da macro política.

conflitos, acordos, intransigência, resistência, erros, oposição e pragmatismo” (BALL, 1990, p. 9 apud MAINARDES, 2006, p. 56).

Ball, seguindo a abordagem neomarxista parte do pressuposto de que não é possível descrever e analisar uma política educacional sem compreender a lógica global de um determinado sistema de produção. Isso significa que a especificidade da análise de uma política educacional é um complexo que integra uma totalidade social e, por esta razão e a partir desta perspectiva, o estudo da gênese, do movimento e das contradições é um elemento central. Assim como reforça Mainardes e Alferes:

Não se pode analisar a política educacional em seu aparente ‘isolamento’ de outras manifestações sociais, pois a compreensão de um determinado período histórico, no marxismo, pressupõe a compreensão do desenvolvimento do contexto social, econômico e histórico. Os neomarxistas procuraram analisar questões de cultura, ideologia, hegemonia e autonomia relativa na educação. (MAINARDES; ALFERES, 2014).

E em relação à perspectiva pluralista na análise da política pública, Azevedo (2001) cita Robert Dahl (1916-1990), considerado um expoente desta corrente, para esclarecer que esta análise tem como fundamentação teórica basilar:

Captar o modo como as reivindicações e demandas originadas na estrutura social são processadas pelo sistema político; ou melhor, perceber de que maneira os bens públicos surgem enquanto tal em articulação com as pressões sociais (AZEVEDO, 2001, p. 24).

Para complementar o entendimento da abordagem pluralista, Azevedo utilizando-se das análises de Coimbra, afirma que os pluralistas:

[...] atribuem ao sistema político - que nesta abordagem substitui o conceito de Estado - o papel de administrador dos conflitos entre grupos e atores em luta, responsável pelo estabelecimento das regras de competição. Os resultados deste jogo traduzem-se nas políticas governamentais que por sua vez, permitem identificar os atores e os grupos com maior capacidade de acionar recursos de poder, de barganha e de influências no processo decisório (AZEVEDO, 2001, p. 24).

Estas perspectivas de abordagem de Estado no processo de análise de políticas públicas estão mais próximas das teorias que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, no sentido de que o mesmo tem um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências internas e externas.

Portanto, para nossa pesquisa a partir dessa compreensão de uma autonomia relativa do Estado é importante considerar os atores políticos, analisar seus discursos, para isso se referenciando em Kingdon, na perspectiva de interpretarmos as inter-relações governamentais entre atores, empreendedores, organismos internacionais e sociedade civil nos processos decisórios de formação da agenda. Mas também, faz-se necessário

permearmos o contexto histórico-político (contexto da influência) da formulação do Programa Mais Educação. Discutiremos a seguir o modelo de Kingdon e o referencial teórico-metodológico de Ball, abordando as suas concepções teóricas metodológicas à estudos de política pública.

2.2. O modelo analítico Múltiplos Fluxos de Kingdon

O processo de formação da agenda de políticas desenvolvido por Kingdon (1995) tem sua base no “modelo da lata do lixo” (garbage can model), proposto por March, Olsen e Cohen (1972). Nesse modelo, os autores consideram as organizações como “anarquias organizadas”, operando em condições de incerteza e ambiguidade. Em seus estudos empíricos, tendo como referência organizações como universidades e governos nacionais, os autores assinalam três propriedades comuns às “anarquias organizadas”: participação fluída, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara. A participação dos indivíduos é percebida como fluída e instável, causada pela alta rotatividade dos membros envolvidos no processo de decisão. Além disso, o nível de envolvimento desses indivíduos num determinado processo decisório varia consideravelmente, assim como, o tempo e o empenho despendidos em uma questão. Logo, os limites das estruturas decisórias e das próprias organizações são considerados fluídos e incertos.

A segunda característica das “anarquias organizadas” sugere que as preferências na definição dos problemas são inconsistentes ou mal definidas entre os participantes. Individualmente, os atores podem definir seus objetivos de forma clara, estabelecendo preferências consistentes. Mas o modelo da lata de lixo modelo assume que, no conjunto da estrutura de decisão, as preferências não serão consistentes, sendo extremamente difícil reconciliar as várias preferências individuais. Organizações, nesta perspectiva, são entendidas como um conjunto de ideias, e não como uma estrutura formal. As Preferências não são definidas previamente, de forma a orientar a ação organizacional, o modelo mostra que as preferências somente se revelam no próprio momento da ação.

Desta forma, atores participantes de um processo decisório frequentemente discordam, por exemplo, com relação ao que o governo deve fazer numa determinada área ou qual política adotar. Mesmo que esses indivíduos concordem em relação a uma política específica, a forma de executá-la e a maneira como o processo será conduzido abre espaço para diversas alternativas. Além disso, esses atores geralmente são impelidos a agir antes

mesmo de definir suas preferências claramente.

Finalmente, a tecnologia - processos organizacionais mais gerais – é também pouco clara e mal compreendida pelos participantes de um processo decisório. Numa organização, um indivíduo pode conhecer suas próprias funções e responsabilidades, mas seu entendimento sobre os processos mais amplos é bastante fragmentado. Burocratas, por exemplo, não conhecem necessariamente toda a estrutura do governo, geralmente não compreendem a relação de seu próprio trabalho com o quadro mais geral de um ministério, secretaria ou departamento. Esses indivíduos tomam decisões baseados em suas próprias experiências, muitas vezes por meio de procedimentos de “tentativa e erro”, e não à partir de ações de planejamento estratégico definidas por um órgão central. Em um cenário de ambiguidade e incerteza, como é o caso das “anarquias organizadas”, problemas e soluções não apresenta relação causal: problemas não alimentam, necessariamente, soluções específicas e, por outro lado, as soluções apresentadas podem não resolver os problemas originais. Os participantes de um processo decisório têm diferentes experiências e valores, reconhecendo problemas e soluções de forma bastante heterogênea. Diversas soluções perpassam toda a organização, baseadas em novas ideias ou em respostas já conhecidas. A oportunidade de escolha é o próprio momento da decisão, quando participantes, soluções e problemas se combinam. Assim, uma organização é vista como uma grande “lata de lixo”, na qual os participantes depositam, aleatoriamente, soluções e problemas. A oportunidade de escolha é o produto desta “lata de lixo”, ou seja, quando um problema, uma solução e um participante se encontram. Para que uma decisão seja tomada, é preciso que estes três elementos estejam presentes e seja estabelecida uma relação entre problemas e soluções disponíveis na “lata de lixo”.

Na ausência de um deles, como no caso uma solução não encontrar um problema ao qual possa ser relacionada, por exemplo, o processo fica incompleto e não há oportunidade de escolha. A partir deste modelo decisório, os autores mostram que soluções podem ser propostas mesmo que não existam problemas específicos; muitas escolhas são realizadas sem que, contudo, consigam resolver problemas; problemas podem persistir sem serem resolvidos e, no geral, alguns poucos problemas são resolvidos.

Kingdon (1995) adapta este modelo de “lata de lixo” (*garbage can*) à análise de políticas públicas, em seu modelo conhecido como modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*), que foi formulado para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e

transportes do governo federal norte-americano. Este modelo tornou-se referência para os estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais (ZAHARIADIS, 1999). Baseado em um corpo extenso de dados empíricos, obtidos em sua maior parte por meio de entrevistas com altos funcionários públicos, o modelo de múltiplos fluxos preocupa-se com os estágios pré-decisórios da formulação de políticas, buscando compreender a forma pela qual questões são incluídas na agenda governamental. A agenda governamental, para Kingdon (1995), é definida como a lista de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas ele, concentram sua atenção num determinado momento. Assim, seu estudo procura responder à seguinte questão: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma idéia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública? Kingdon considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos que compreendem: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão.

Para ele, a chegada de uma ideia está relacionada a um conjunto de ações de atores e correlações de forças que influenciam a definição de prioridades na agenda de governo, a qual é concebida “como lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (KINGDON, 1995, p. 222). Ele afirma que muitos cientistas políticos em seus estudos têm enfatizado mais sobre a promulgação das leis e sobre como as decisões são tomadas nas instâncias do governo, do que, analisar sobre “as forças que movem os processos de formulação de políticas públicas em uma determinada direção”, o que significa compreender como determinados itens são inseridos na agenda do governo, e “sobre como as escolhas feitas pelos *decision-makers* (tomadores de decisões) são formuladas e por que algumas possíveis questões e alternativas nunca são levadas a sério” (KINGDON, 1995, p.219).

Neste sentido, ele parte da compreensão de que a ascensão de uma questão à agenda é o resultado de uma complexa combinação de fatores, incluindo a forma pela qual um problema é percebido, o conjunto de soluções disponíveis e alterações na dinâmica política. A chave para compreender a mudança na agenda não está na busca das origens de uma ideia, mas nas condições que facilitaram a receptividade dessa ideia dentro do

governo. Ideias podem ser originadas em diversos lugares, o importante, para o modelo, é compreender por que algumas delas se fixam como questões importantes em determinados momentos, promovendo mudanças na agenda.

Em seus estudos, ele identificou três tipos de agenda: a não governamental ou sistêmica, que trata de temas que não merecem muita atenção do governo, embora sejam reconhecidos pela sociedade; a governamental que inclui os temas que merecem atenção formal do governo e fazem parte da estrutura administrativa e do discurso das autoridades, e a agenda de decisão ou institucional que contém os problemas que efetivamente serão decididos.

Ele argumenta que é a convergência de três fluxos (reconhecimento do problema, formulação de soluções e a dinâmica política) denominada como abertura de uma janela (*policy windows*) de políticas públicas, que se constitui na oportunidade para que os formuladores possam incluir os temas na agenda. Assim, elaborou um modelo analítico designado como cognitivo e que aborda os motivos pelos quais determinados problemas entram na agenda do governo, enquanto outros não despertam a atenção dos formuladores. Como síntese da concepção do modelo de Kingdon, segue abaixo uma representação gráfica:

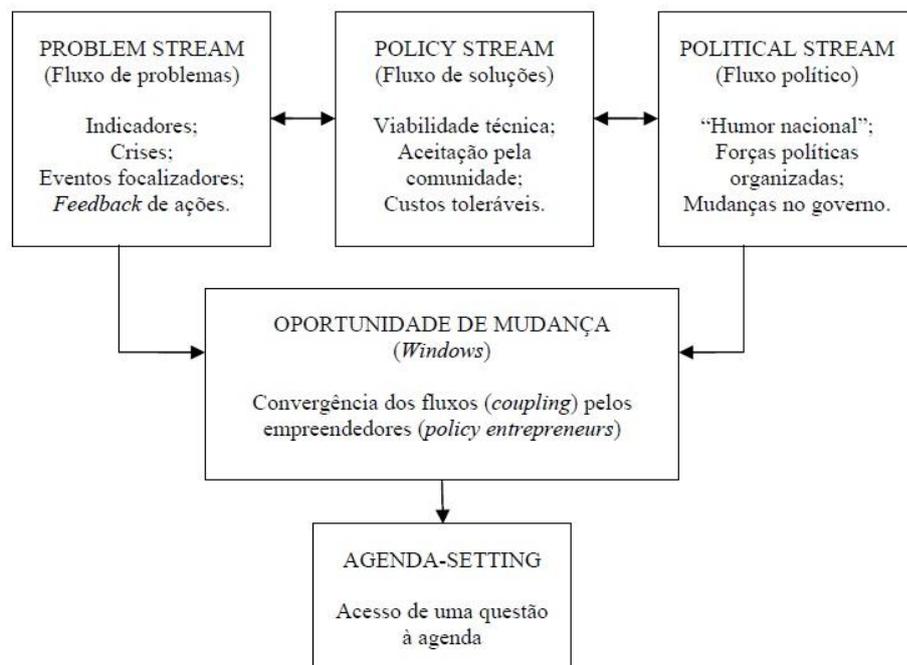


Figura 2 – O modelo analítico de Kingdon (CAPELLA, 2004)

Para compreensão da dinâmica do modelo, composto pelos três fluxos (problema, solução, política), faz-se necessário uma melhor apresentação dos mesmos.

No primeiro fluxo definido como problemas (Problem Stream) o modelo analisa de que forma as questões são reconhecidas e os motivos que as levam a compor a agenda do governo. A atenção governamental se daria em função de três acontecimentos: 1) indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação; 2) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; e 3) o *feedback* oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos. A resposta dos formuladores, por sua vez, depende da forma como estes percebem e interpretam a realidade (CAPELLA, 2007). Ressalta-se a relevância dos indicadores sociais e epidemiológicos, expressivos no setor saúde, como importantes para desvelar a magnitude dos problemas e influenciar a formação da agenda pública do setor.

O segundo fluxo, denominado de alternativas e soluções (*policy alternatives*) é compreendido como “o conjunto de ideias e propostas em disputa para ganhar aceitação na rede de políticas. Nesse processo nem todas as ideias recebem o mesmo tratamento – algumas permanecem intocadas, outras são combinadas a novas propostas e/ou desaparecem. Entre as alternativas que originam as políticas públicas é possível identificar alguns padrões, tais como: a confiabilidade técnica; a aceitabilidade e compatibilidade entre os valores vigentes na sociedade; e a capacidade de antecipar contingenciamentos futuros, como os orçamentários” (KINGDON, 2003 apud GOTTEMS at all, 2013, p.513).

E por fim, o fluxo político significa o clima nacional (*national mood*), as forças políticas organizadas e as mudanças no governo. Em que o clima nacional se caracteriza pelo compartilhamento das questões relevantes na sociedade, configurando um ambiente favorável para a formação da agenda política. Já as forças políticas organizadas estão relacionadas às pressões exercidas por grupos, levando a consensos ou conflitos na arena política. E, as mudanças no governo influenciam a agenda tanto de pessoas em posições estratégicas como na composição do legislativo. Kingdon chama atenção quanto ao início de governos, afirmando que se trata do momento mais propício à entrada de demandas que geralmente permanecem por um longo tempo sem respostas e possível formação de agendas.

2.3 A Abordagem do Ciclo de Políticas de Ball

A teoria sociológica de Max Weber (1991) é considerada uma referência na sociologia política por “apresenta um olhar sociológico da imposição política, desenvolvendo as tipologias de dominação e as suas formas de legitimação do poder” (MAINARDES; ALFERES, 2014, p. 393). O seu pensamento rompe com os pressupostos teóricos do positivismo e do funcionalismo, inaugurando uma nova forma de abordar a realidade social, trazendo contribuições para sociólogos e cientistas políticos ao compreender os Estados nas sociedades modernas como organizações com sistemas burocráticos que possui: uma ordem legal e administrativa que orienta a atividade corporativa; apresenta um sistema de ordem sobre os cidadãos e sobre as ações; é uma associação coercitiva com base territorial e monopoliza o uso da força, em seu caráter de jurisdição compulsória e de organização contínua (TORRES, 2001).

Para Mainardes e Alferes (2014), este diálogo entre sociologia política e política educacional com vista aos estudos da realidade sócio-político “representa um diferencial significativo, por possibilitar o surgimento de abordagens à análise de políticas públicas com proposta de referencial teórico da sociologia e interesse em pesquisar os diferentes momentos (contextos) do processo de criação de políticas (formulação, produção do texto, contexto da prática, análise de resultados e consequências)” (MAINARDES e ALFERES, 2014, p. 396).

Estas abordagens caracterizam-se pela perspectiva crítica ao enfatizar “a necessidade de se considerar os contextos nos quais as políticas são implementadas, as características e finalidades da política educacional e das políticas de educação (mais gerais), do papel do Estado, dos diferentes sujeitos envolvidos no processo de formulação de políticas e de sua implementação e avaliação” (Idem, p. 396).

Dentro deste universo de estudos na área de política educacional, o sociólogo inglês Stephen J. Ball é considerado um dos pesquisadores mais ilustres, as suas pesquisas permitem compreender como as políticas são produzidas, o que elas pretendem e quais os seus efeitos (Mainardes e Marcondes, 2009). Seus objetos de estudo na política educacional geralmente são analisados de forma articulada aos conceitos de justiça social, poder, desigualdades sociais, classes sociais e discurso, tendo como característica análises de políticas públicas associadas ao contexto macrossocial na perspectiva desconstrucionista e concepção pluralista.

Na década de 90, Ball junto com colaboradores (1992) elaborou o referencial teórico analítico “*Policy Cycle Approach*”, traduzido como “Abordagem do Ciclo de Políticas” (ACP). Em entrevista declara que a sua abordagem é um método, porém no nosso entendimento se trata mais de um referencial teórico analítico, tendo em vista que, como ele mesmo anuncia “é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são ‘feitas’, usando alguns conceitos” (MAINARDES e MARCONDES, 2009).

Segundo Mainardes (2006) a Abordagem de Ball vem sendo aplicada por muitos pesquisadores⁶ para analisar a trajetória de políticas sociais e educacionais em diversos países. Apesar, no Brasil as reflexões teóricas e analíticas sobre política pública serem recentes (FARIA, 2005) e “ainda não consolidado em termos de referenciais analíticos consistentes” (AZEVEDO e AGUIAR, 1999, p. 43) percebe-se que vem crescendo a quantidade de produções no campo da política pública, inclusive com estudos utilizando a Abordagem do Ciclo de Políticas (ACP), a exemplo do Grupo de Pesquisa de Políticas Educacionais e Práticas Educativas – GPPEPE da Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR, articulado ao *Red de Estudios Teóricos y Epistemológicos* em Política Educativa.

O reconhecimento da Abordagem de Ball como referencial teórico analítico deve-se por abarcar a natureza complexa e controversa da política educacional, com possibilidade de enfatizar os processos macros e micro políticos numa análise crítica e contextualizada de programas e políticas educacionais, desde sua formulação até a sua “atuação ou encenação”⁷ no contexto da prática, bem como os seus resultados/efeitos e consequências.

Rezende e Baptista (2015) representaram graficamente a Abordagem do Ciclo de Políticas com os três contextos (influência, da produção de texto e da prática) conforme ideia inicial de Ball e Bowe elaborada em 1992, que a adaptamos a partir da entrevista de Stephen Ball com Mainardes e Marcondes (2009), incluindo o contexto dos resultados/efeitos e o contexto da estratégia política, resultando no seguinte desenho:

⁶ Corbitt, 1997; Vidovich, 1999; Walford, 2000; Looney, 2001; Kirton, 2002; Vidovich & O’Donoghue, 2003; Lopes, 2004.

⁷ Ball rejeita a ideia de que as políticas são implementadas (MAINARDES e MARCONDES, 2009). Ele estabelece uma associação entre o contexto da produção de texto e da prática com os escritos e o palco (cenário) de uma peça teatral, por isso a expressão encenação em vez de implementação.



Figura 3 - elaborada pela autora dessa pesquisa (2015) com base em Rezende e Baptista (2015) e na entrevista de Stephen Ball com Mainardes e Marcondes (2009)

A abordagem não compreende o processo da política pública como etapas ou estágios lineares numa dimensão temporal ou sequencial. Ela se fundamenta em concebê-lo como contextos em movimento e flexíveis, assim podem ocorrer desordenadamente ao longo do processo, buscando entender as singularidades de cada política a ser analisada, por meio da identificação de seus elementos constituintes (sociais, políticos, culturais e econômicos) e da compreensão da interação destes elementos em suas específicas conjuntura histórica. Também se afirma no pensamento de que uma política pública, além de processo e consequências, é também texto e discurso.

Ball e Bowe (1992) traz o pensamento de Foucault para o contexto de política pública, propondo interpretar que os problemas políticos surgem de discursos sociais e políticos construídos historicamente, que estabelecem, ao mesmo tempo, o que é considerado um problema para estar na agenda, uma oportunidade política (contexto propício para mudanças) e quais os atores políticos capazes de articular as duas coisas.

Neste sentido, eles inovam ao compreender a política pública não apenas como enunciado oficial e formal produzido por um ou mais governos com a intenção de ocasionar algum efeito na sociedade, mas como um processo que considera as diferentes

formas de relações de poder na contextura da política pública. Pensam a política pública em movimento numa dimensão de tempo e espaço, em que os consensos e conflitos acontecem. Dimensão esta nomeada de contextos: contexto da influência, contexto da produção de texto, contexto da prática, contexto dos resultados/efeitos e contexto da estratégia política.

O contexto da influência está relacionado aos interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas em que os grupos envolvidos “disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado” (MAINARDES, 2006, p. 51), configurando um discurso de base para a política. Ball e Bowe ao trazerem o pensamento de Foucault para o contexto de política pública propõem interpretar que os problemas políticos surgem de discursos sociais e políticos construídos historicamente, que estabelecem, ao mesmo tempo, o que é considerado um problema para estar na agenda, um contexto de ação política e os atores como autoridades legitimadas.

É neste contexto que os grupos de interesse e as redes sociais atuam articulados com o governo, partidos políticos e processo legislativo, com a finalidade de adquirir apoio aos argumentos e legitimidade para os conceitos e soluções apresentadas para os problemas identificados, formando um discurso de base para a política pública. Além das influências locais, também as de âmbito globais e internacionais podem estar envolvidas na ação política, através do fluxo de ideias de redes sociais e políticas envolvendo a circulação internacional de ideias, o processo de “empréstimo de políticas” e os grupos e indivíduos que “vendem” suas soluções no mercado político e acadêmico; quanto pelo patrocínio e, em alguns aspectos, pela imposição de algumas “soluções” oferecidas e recomendadas por agências multilaterais, como Banco Mundial, UNESCO, FMI, entre outros. (MAINARDES, 2006).

Para Ball (1992), pensar a política pública corresponde ao contexto de influência, contexto da produção de texto mais o contexto da estratégia política por serem os momentos do processo em que os discursos das políticas são formulados pela ação política. Portanto, ele reforça que os contextos podem estar aninhados, ou seja, uns dentro dos outros, fazendo remeter que existe uma imbricação relacional entre os contextos, dando a entender que é no contexto da influência junto com o contexto da produção de texto mais o contexto da estratégia política que acontece a ação do pensar ou repensar a política pública, enquanto o contexto da prática e dos efeitos/resultados têm mais relação com a forma do

fazer e avaliar a política, mas que podem oferecer subsídios de repensar a política nos outros contextos.

Neste sentido, o contexto da produção do texto tem uma ligação com o contexto da influência, porque é nele que os textos políticos são produzidos como referência basilar da política através de decisões e formulações do “poder central”, geralmente, por meio de uma linguagem direcionada ao interesse público mais amplo, podendo assumir várias formas, como: textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos, entre outros. A produção de texto representa um conjunto de discursos que formam concepções e descrições de uma realidade que reverbera uma “vontade de verdade” (no sentido foucaultiano), inserida num jogo de relações de poder, porque são produtos de múltiplas influências e agendas, em que a sua elaboração envolve intenções e negociações dentro do Estado e no processo de formulação da política. Nesse processo, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas e apenas algumas vozes são ouvidas e excluem outras.

Logo, os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política (BALL et al., 1992). Portanto, políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações e possibilidades na construção de pensamentos (ideias, conceitos), podendo ser incoerentes e contraditórios, ao utilizar determinados termos-chaves de maneira diversa. “A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção” (MAINARDES, 2006, p. 52).

Ball e Bowe estabelecem que existe uma relação conceitual complementar e, ao mesmo tempo, complexa entre política como texto e política como discurso, uma vez que a primeira focaliza os limites impostos pelo próprio discurso, e a segunda foca o controle que está nas mãos dos leitores, fazendo referência ao pensamento de Foucault de que discursos e textos não são independentes de história, poder e interesses (BALL, 1992). Também argumentam que a política pública ao ser pensada e elaborada, tem como modalidade a produção textual, enquanto que a prática é ação, assim as pessoas ao colocarem em prática as políticas estão transformando a modalidade da palavra em ação, significa que as respostas dos textos têm consequências reais nas vivências no terceiro contexto, o contexto da prática.

O contexto da prática parte do entendimento de que os sujeitos na dinâmica

relacional nos seus espaços executam as políticas através de uma compreensão que incorporam, ou seja, as suas práticas (ações) são orientadas por interpretações conceituais que eles fazem a partir de uma junção entre o que está prescrito no texto da política. “É onde a política está sujeita a interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (MAINARDES, 2006, p. 53). Significa que:

[...] os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos (...). Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes (BALL et al., 1992, p. 22).

Nestas interpretações, além dos sentidos subjetivos nas singularidades dos leitores, também esta a base material da interpretação da política, como verbas, infra-estrutura entre outros aspectos. Estas interpretações tem haver com a distribuição de recursos, interferindo na tradução das políticas e nas relações estabelecidas. Assim, neste contexto os múltiplos leitores (professores, gestores e demais profissionais) tem papel ativo nas interpretações e reinterpretações das políticas educacionais, conseqüentemente, o que pensam e no que acreditam terá implicações no processo de “encenação” das políticas.

Depois em 1994, Ball apresentou, no livro *Education reform: a critical and post-structural approach*, a inserção no ciclo de políticas de mais dois contextos: o contexto dos resultados/efeitos e o contexto da estratégia política (BALL, 1994). Em que o contexto dos resultados/efeitos se refere às questões de justiça, igualdade e liberdade individual (MAINARDES, 2006, p. 54). Ball parte da ideia de que as políticas podem ter efeitos em vez de resultados. E que existem uma distinção entre efeitos de primeira ordem que concerne às mudanças na prática ou na estrutura e os efeitos de segunda ordem que corresponde às mudanças no acesso social, oportunidades e justiça social. (Idem, 2006). Para Ball a análise de uma política deve envolver o exame de várias dimensões e implicações da política analisada e as interfaces da política com outras políticas setoriais e com o conjunto das políticas.

Já o contexto da estratégia política “envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades

criadas ou reproduzidas pela política investigada” (BALL 1994 apud MAINARDES, 2006, p. 55). Neste sentido, “exige que o pesquisador assuma a responsabilidade ética com o tema investigado, apresentando estratégias e atividades para se lidar mais eficazmente com as desigualdades identificadas na política” (MAINARDES, 2006, p. 60).

2.4. Kingdon e Ball: possíveis alinhamentos

Ao compreendemos o Programa Mais Educação como materialidade do Estado, ou o “Estado em ação”, estamos considerando a política pública como um processo dinâmico, em que não é possível descrever e analisar uma política educacional sem compreender a lógica global de um determinado sistema de produção. Isso significa que a especificidade da análise de uma política educacional é um complexo que integra uma totalidade social e, por esta razão o estudo da gênese, do movimento e das contradições é um elemento central para Ball.

Esta perspectiva de abordagem de Estado com base no referencial teórico de Ball defende que não se restringe a responsabilidade da ação exclusivamente ao Estado, argumenta que existe uma “autonomia relativa do Estado”, no sentido de que o mesmo tem um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências internas e externas. Esta autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a formulação de políticas públicas. A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos (SOUZA, 2006, p. 27).

Em relação a estes momentos favoráveis à formulação de políticas públicas, que para Ball e Bowe (1992) é especialmente o contexto da influência, em que os problemas políticos surgem de discursos sociais e políticos construídos historicamente, estabelecendo ao mesmo tempo o que é considerado um problema para estarem na agenda, contextos e os atores envolvidos.

Para Kingdon (1995), os momentos favoráveis a chegada de uma ideia de política pública está relacionada a um conjunto de ações de atores e correlações de forças que influenciam a definição de prioridades na agenda de governo, a qual é concebida “como lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (KINGDON, 1995, p. 222). Nesse sentido, ele afirma que

muitos cientistas políticos em seus estudos têm enfatizado mais sobre a promulgação das leis e sobre como as decisões são tomadas nas instâncias do governo, do que, analisar sobre “as forças que movem os processos de formulação de políticas públicas em uma determinada direção”, o que significa compreender como determinados itens são inseridos na agenda do governo, e “sobre como as escolhas feitas pelos *decision-makers* (tomadores de decisões) são formuladas e por que algumas possíveis questões e alternativas nunca são levadas a sério” (KINGDON, 1995, p.219).

As contribuições teóricas apontadas por Kingdon (1995) possuem certa vinculação com a abordagem de Ball, mais especificamente com o contexto da influência, contexto da produção do texto e o contexto de estratégia política, porque percebemos que estes contextos fazem referência aos momentos mais vinculados ao processo de formulação e de tomada de decisão de políticas públicas.

Podemos afirmar que existe certa afinidade epistemológica entre Kingdon e Ball, por considerarem que as ideias, entendidas como crenças, valores, visões de mundo ou entendimentos, estão no centro do processo de produção de políticas públicas, enfatizando a centralidade do discurso, da interpretação e dos sentidos produzidos, bem como, entendendo que as políticas públicas se aproximam mais do processo de argumentação discursiva do que dos modelos de avaliação das políticas, que geralmente priorizam técnicas formais de solução de problemas.

CAPÍTULO III - AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: GOVERNO FHC E LULA

Considerando que a nossa questão central está em compreender o modo como as ideias, as formas de conhecimentos e condicionamentos históricos políticos influenciaram atores públicos à formulação do Programa Mais Educação partimos do pressuposto de que no governo de Lula houve circunstâncias que possibilitaram uma convergência dos fluxos (problema, solução e política) denominada por Kingdon (1995) como janelas de oportunidades (*policy Windows*). Para isso, faz-se necessário delinear o contexto político antecedente e subsequente para analisar⁸ as relações de forças, disputas e consensos presentes naqueles momentos.

3.1 O Governo FHC: a reforma do Estado e os programas educacionais

As políticas públicas surgem no contexto do Estado moderno que ganha à legitimidade de instituir normas e regulações. Sendo assim, “[...] os sistemas e práticas educacionais são mantidos, estabelecidos, organizados e reconhecidos pelo estado” (TORRES, 2001, p. 27). Entretanto, todas as normatizações resultam de intensas negociações e embates no interior do Estado e de seus governos, que revelam em determinados momentos da história suas intencionalidades e o lugar da educação nos seus projetos políticos e de poder. Portanto para estudar programas e políticas é preciso compreender as mudanças ocasionadas pela ressignificação do papel do Estado e, por conseguinte, da qualidade dos serviços públicos, sobretudo a partir das reformas neoliberais dos anos 1990. Assim, para analisar o contexto “histórico político” de influência na formulação do Programa Mais Educação como política indutora de educação integral no governo Luiz Inácio Lula da Silva, faz-se necessário abordar o contexto político-econômico e ideológico em se encontrava o Estado brasileiro, no momento da sua posse à presidência.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), antecessor de Lula, promoveu reforma do Estado brasileiro no sentido de sua racionalização e modernização (OLIVEIRA, 2009), chegando a criar pela primeira vez na administração brasileira um Ministério específico, denominado como Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com a responsabilidade de conceber, planejar e executar políticas

⁸ Para a análise utilizamos como suporte documentos como programas, plano de ações e relatórios de gestão dos citados governos, discursos oficiais de ministros e secretários, decretos aprovados.

específicas para a administração pública, por meio do discurso de que “a crise do Estado é responsável pelas crises econômica e política brasileiras” (BRESSER, 1995 apud CAPELLA, 2006, p. 67). Propôs no “Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado” (1995) uma compreensão de crise do Estado em relação a crise fiscal, a crise do modelo de intervenção do Estado na economia e uma crise da administração pública, ao definir crise do Estado como:

Uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição das importações no Terceiro Mundo, e o estatismo dos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (Brasil, 1995, p.15).

Segundo Capella (2006), os textos produzidos pelo MARE, bem como, os da autoria de Bresser⁹ (1995) abordam uma visão linear da gestão pública, compreendida historicamente e na teoria da geral da administração como um processo em três diferentes modelos sucessivos de administração pública no Brasil: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

É na adoção do modelo gerencial, reconhecido como pós-burocrático de gestão, que no primeiro governo de FHC a ideia de reforma administrativa do Estado torna-se elemento central, em consonância com a abordagem de âmbito mundial defendida no “Consenso de Washington” em 1989, que recomenda programas de estabilização macroeconômica e reformas orientadas para o mercado, tendo como argumento de que o modelo burocrático, com grande intervenção do Estado na economia e diversos gastos sociais, era o responsável pela crise emergente das décadas de 1970 e 1980. Tem-se com o consenso um marco de modelo neoliberal revelando um poder hegemônico que rapidamente tornou a América Latina a região do mundo em que mais se estendeu e como também assumiu suas formas mais radicais. Segundo Emir Sader, se constrói “um novo campo político, centrado na polarização Estado/mercado – plano econômico – ou Estado/sociedade civil - no plano social” (SADER, 2012, p. 206)

A reforma do aparelho do Estado no governo de FHC, através da reestruturação da administração pública brasileira, surge dentro dessa ideologia de um projeto de Estado neoliberal, na busca de estabelecer o papel que o Estado deveria desempenhar na vida dos

⁹ Bresser (Luiz Carlos Bresser Pereira) foi o primeiro ministro do MARE, responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que vinha desde década de 90 realizando estudos sobre a crise fiscal (CAPELLA, 2004).

cidadãos, assim como, o grau de intervenção na economia. Ideologia esta evidente no Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado que reforça a concepção de que o poder político é o econômico, por meio de um conjunto de enunciados tais como: “eficiência”, “equidade”, “qualidade”, “produtividade”, “competitividade”, “democratização”, “modernização” “cidadão cliente” e, principalmente, “governança”, discurso este notoriamente presente no plano:

O governo brasileiro não carece de “governabilidade”, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa (BRASIL, 1995, 13-14).

Dessa forma, podemos afirmar que ao enfatizar a governança¹⁰, termo desenvolvido no âmbito da administração pública relacionado ao “Consenso de Washington” incentivado pelo Banco Mundial no final da década de 80, o plano diretor reforça a necessidade de mudança na organização administrativa tendo como solução a ressignificação do papel do Estado, que deve exercer mais as funções de regulador que transfere algumas atividades, porém fixa regras, fiscaliza, controla e sanciona leis.

Inicialmente a reforma do Estado brasileiro foi promovida no governo de Fernando Collor através do Decreto nº 99.179 de 15/03/1990 que instituiu o Programa Federal de Desregulamentação, no entanto desenvolvida de forma fragmentada, lenta e sem grande difusão de ideias (CAPELLA, 2006). Portanto, é na gestão de FHC que a proposta de modelo gerencial acontece de forma significativa sendo pauta principal na agenda do governo, com alternativas de desregulamentar procedimentos de alguns setores do governo, redefinir o papel do estado das atividades governamentais e determinando formas gerenciais para cada atividade. Este modelo implanta uma gestão das políticas sociais fundamentada na descentralização de recursos, provocando consequências consideráveis para a educação (OLIVEIRA, 2009).

Trata-se de um movimento de reformas em nível internacional, causando mudanças nas relações entre as políticas, os governos e a educação, nomeada como “a nova ortodoxia” que se caracteriza nos seguintes elementos:

1. A melhoria da economia nacional por meio do fortalecimento dos vínculos

¹⁰ Com a publicação do relatório “Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth” em 1989. Anteriormente, “o termo governança raramente era utilizado nos círculos de debates sobre desenvolvimento. No citado relatório, o conceito foi apresentado, à época, como o exercício do poder político para gerir os assuntos de uma nação”. (Brasil, TCU, 2014)

entre escolaridade, emprego, produtividade e comércio.

2. A melhoria do desempenho dos estudantes nas habilidades e competências relacionadas ao emprego.

3. A obtenção de um controle mais direto sobre o currículo e a avaliação.

4. A redução dos custos da educação suportados pelos governos.

5. O aumento da participação da comunidade local a partir de um papel mais direto na tomada de decisões relacionadas com a escola e através da pressão popular por meio da livre-escolha de mercado (Ball, 2002, p. 110 apud Oliveira, 2009, p. 200).

No Brasil, estes elementos são referências na forma de condução do sistema educacional nos anos 90, com a justificativa de que com a modernização industrial fazia-se necessário força de trabalho mais bem qualificada e adequada aos novos processos produtivos. Neste contexto, a estruturação do ensino se destaca pelo desenvolvimento de competências conforme as necessidades do mercado de trabalho, ocasionando mudanças em relação aos currículos, a avaliação, a gestão e a forma de financiamento.

Com esta lógica de gerencialismo o discurso de qualidade educacional se desenvolve sob dois enfoques antagônicos – qualidade total e qualidade social (CARVALHO, 2012). Conforme Ball (2006) o processo de estruturação e avaliação dessa “nova ortodoxia” tem como efeito a performatividade em educação associada a gestão de qualidade total, “cujos enunciados passam a ser – educação de resultados, flexibilidade e empreendedorismo nos currículos educacionais – uma gramática singular que dá relevo a enunciados de excelência, efetividade e qualidade, regidos pela lógica da cultura do gerencialismo” (BALL, 2006 apud CARVALHO, 2012, p. 27). E discurso de qualidade social da educação básica associada as temáticas de justiça social, inclusão social e cultural, sustentado na “Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9394/1996 e nos textos dela originados, como o Plano Nacional de Educação, os instrumentos de financiamento e controle de política pública, a instituição de dispositivos de participação social, como os diferentes conselhos de educação” (CARVALHO, 2012, p.27).

O conjunto de reformas administrativas e educacionais nesse governo na batuta do ministro Bresser e do senhor Paulo Renato de Souza, este último responsável pelo ministério da educação, deixa como consequência novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica, naturalizando uma nova regulação assentada na descentralização e maior flexibilidade e autonomia local. Nessas novas formas de gerir a educação pública são estabelecidas novas relações entre as esferas administrativas, ocasionando a remoção de responsabilidades para a dimensão local através da transferência de ações e atribuindo grande relevância à gestão escolar.

Para Dalila Oliveira (2009), muitas das reformas realizadas no governo de FHC foram na contramão dos direitos e garantias conquistados na Constituição Federal de 1988, no sentido de que com a institucionalização do FUNDEF (Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e a criação de políticas de distribuição das competências e responsabilidades entre os entes federados, através da Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996, ao priorizar a política de financiamento do ensino fundamental segue na direção contrária ao amplo direito à educação, do nascimento à conclusão do ensino médio.

Este descumprimento constitucional que a autora afirma está relacionado a determinação legal de 60% dos recursos destinados exclusivamente à educação para o ensino fundamental, assim criando o FUNDEF, fundo que tem recursos públicos destinados à educação e os redistribuiu entre os Estados e Municípios, segundo a quantidade de matrículas nas redes públicas de educação fundamental. No entanto, por veto presidencial, nas partes dos artigos da Lei 9424/1996 em 24/12/1996 que regulamentou o FUNDEF, as matrículas contabilizadas para fins do fundo de financiamento são apenas as do ensino fundamental regular, excluindo a educação de adultos, a educação infantil e o ensino médio. Este ato fez com que na prática os Municípios priorizassem o ensino fundamental na faixa de 7 a 14 anos, não garantindo outros níveis de ensino como a Educação de Jovens e Adultos, resultando na precarização da universalização do ensino.

Assim, em consonância a ação orgânica do governo FHC, foi realizada revisão do arcabouço normativo através do Ministério da Educação, implicando inclusive em alterações e emendas à Constituição Federal vigente para implementar reforma educacional, em que as prioridades constituíram a adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, por meio de instrumentos e dispositivos que viabilizassem a intenção.

Para isso, através da Resolução FNDE/CD nº 12 de 10 de maio de 1995, o governo cria o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), por considerar necessário agilizar a assistência financeira da Autarquia aos sistemas de ensino dos Estados, Distrito Federal e municípios, em consonância com a política e diretrizes para a educação estabelecidos pelo Plano Diretor (MARE), com o princípio de descentralização da execução dos recursos federais destinados ao ensino fundamental e no reforço ao exercício da cidadania, reconhecendo que o “cidadão será tanto mais cidadão quanto

menos for espectador e maior for seu compromisso com o bem comum ou com o interesse público” (BRASIL, 1995, p. 11), trazendo uma concepção de cidadania ativa que se configura nas “[...] estratégias do capital sobre a cidadania” (MARTINS, 2009, p. 88), as quais relacionam a autonomia e a liberdade frente às escolhas e ações individuais, livres de qualquer limitação, princípios estes fundantes do liberalismo.

O recurso para se financiar o PMDE são provenientes do Salário-Educação e são distribuídos pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), e o critério de distribuição é a quantidade de matrícula no ensino fundamental, com a ideia de priorizar as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a receberem um valor maior do que as regiões Sul, Sudeste e o Distrito Federal, o que na prática não se materializa, tendo em vista que, muitas crianças e adolescentes nas regiões priorizadas não estavam nas escolas por razões históricas de discriminação e desigualdade.

Se na faixa etária de zero a seis anos 51% da população é constituída de pobres, 66% deles são crianças negras. E se o acesso à educação infantil pública é ainda limitado, se a associação entre grande pobreza e ausência de escolaridade nesse ciclo da vida é um fato, disso resulta um prejuízo quase intransponível para os ciclos posteriores (CURY, 2005, p.23)

O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) reforça os limites históricos sociais e fortalece a desigualdade social-econômica. Em 1995 não obrigava o repasse dos recursos financeiros à Unidade Executora¹¹ (Uex), devendo ser repassado à Secretaria Estadual ou Municipal de Educação ou para a Unidade Executora das escolas – Uex (Brasil, 1995b). No entanto, a partir de 1997 esta obrigatoriedade está evidenciada na Resolução nº 03 de 04 de março de 1997, ao estabelecer que somente sejam beneficiadas as escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, dos Distritos e municipal e às escolas de educação especial, mantidas por organização não governamental, sem fins lucrativos, que dispuserem de Unidades Executoras próprias.

Neste momento, fica institucionalizada a legitimidade da Uex como unidade que tem como função:

[...] administrar bem como receber, executar e prestar conta dos recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, privados, doados, ou os recursos provenientes de campanhas escolares, advindos da comunidade ou de entidades beneficentes, bem como fomentar as atividades pedagógicas da escola. (BRASIL, 1997, p. 11)

¹¹ Entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativos da comunidade escolar (caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, etc.) responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos pelo FNDE (BRASIL, 1997).

A citada Resolução estabelece no Art. 2º que o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) constitui-se na transferência de recursos financeiros em favor das escolas, com a finalidade de garantir, supletivamente, a manutenção destas, podendo ser utilizados, com exceção no pagamento de pessoal¹², em quaisquer das seguintes finalidades:

- I - aquisição de material permanente;
- II - manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar;
- III - aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola;
- IV - capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação;
- V - avaliação de aprendizagem;
- VI - implementação de projeto pedagógico;
- VII- desenvolvimento de atividades educacionais diversas (IDEM)

Posteriormente, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) passa a se chamar Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) a partir da Medida Provisória no 1.784, de 14 de dezembro de 1998.

Chama atenção à constatação na Resolução nº 03 de 04 de março de 1997, mas especificamente no parágrafo 3º em que:

§ 3º As escolas públicas das redes estadual e municipal do ensino fundamental, localizadas nos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária, à exceção dos municípios das capitais, terão assegurado o adicional de 30% (trinta por cento) sobre os valores constantes da tabela a que se refere o § 1º deste artigo, destinado à aquisição de material escolar para os alunos. (Idem - *Redação dada pela Resolução 5/1998/FNDES/MED*)

De certa forma, o 3º parágrafo, estabelece tratamentos diferenciados a determinados municípios e reforça um vínculo do Estado com o Programa Comunidade Solidária, criado com a proposta de desenvolver ações sociais envolvendo diversos setores da sociedade, tendo a primeira dama Ruth Cardoso, como a Presidente do Conselho da Comunidade Solidária e articuladora de recursos e competências, na tentativa de promover uma nova forma de colaboração entre o governo e organizações da sociedade civil e de gestão das políticas públicas para ações de combate à pobreza, as desigualdades e à exclusão no país.

Neste sentido, o Programa Comunidade Solidária foi construído como mecanismo de regulação estatal, dentro do princípio modo de regulação (AZEVEDO e GOMES, 2009), pois tem a função de administrar os conflitos em evidência, para apaziguar as desigualdades econômicas, sociais, culturais e educacionais, por meio de alianças. Também, serve como argumento para suprir parte da incapacidade financeira do Estado em

¹² Independente do regime empregatício, que esteja lotado ou em exercício nos entes partícipes do convênio.

atender às necessidades sociais, ao mesmo tempo, reforça a lógica do “público não estatal”, presente no documento de Reforma do Estado brasileiro, com base no discurso de que o Estado tem se mostrado ineficiente devido à sobrecarga de funções, este plano afirma que “[...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado”. (BRASIL, 1995, p.12). Assim, tem-se a privatização dos serviços estatais (transferências para o setor privado), bem como, o processo de “publicização”, que se trata da descentralização dos serviços que deveriam ser subsidiados pelo Estado, para o setor público não estatal, como organizações não governamentais (ONGs) e espaços filantrópicos.

Segundo Barreyro “a proposta brasileira de Reforma do Estado propôs tanto a superação da administração pública burocrática quanto a sua substituição pela administração gerencial, construindo, a partir do conceito de público não-estatal e de publicização, uma privatização à brasileira” (BARREYRO, 2010, P. 178-1179).

No sentido, de fortalecimento das ONGs na esfera social como parceiras, consideradas “ideais”, na função de complementar o papel do Estado, foi formulado a Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização (Idem). No Artigo 1º da referida Lei, são qualificadas como organizações sociais: “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei”.

Esta mesma Lei anunciou a criação, mediante Decreto do Poder Executivo, do Programa Nacional de Publicização, PNP, órgão doravante responsável pelo estabelecimento de diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, absorvendo assim as entidades ou órgãos públicos da União que tinham, anteriormente, este fim, observadas, entre outras, as prerrogativas de: “ênfase no atendimento do cidadão-cliente” e “ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados. Foi a primeira vez que o termo cidadão-cliente, inimaginável no âmbito da LOAS, apareceu para dar conta do atendimento ao cidadão. (PERES, 2005, P. 118)

Segundo Peres (2005) a citada lei de certa forma foi amparada pela Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que estabelece no artigo 1º a definição do trabalho voluntário como: “a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive

mutualidade¹³”; possibilitando com que a prática do voluntariado seja reconhecida como “Termo de adesão” conforme define o artigo 2º, não existindo contrato de trabalho uma vez que no artigo 1º parágrafo único “o serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim”. Esta ação precariza e desqualifica o trabalho do profissional, assim como, dissemina a prática discursiva de solidariedade, sugerindo que a motivação para o trabalho voluntário está na possibilidade de realização pessoal ou dever cívico. E como afirma Traversini (2005, p. 8), esses voluntários “[...] são interpelados, nesse processo, para ocupar uma posição de sujeito: a de cidadãos solidários”. Para a autora, a solidariedade é uma estratégia de “desresponsabilizar” o Estado.

É nesse cenário interdiscursivo de voluntariado, terceirização, descentralização de serviços, ação filantrópica, e conforme aponta Dalila (2009) e Barreyro (2010) num contexto de não cumprimento a Constituição de 1988, a qual garante o direito à educação àqueles que não tiveram acesso na idade própria (art. 208º inc. I), que em janeiro de 1997 o governo apresentou o Programa Alfabetização Solidária, como sub-programa da Comunidade Solidária, vinculado a Alfasol - organização da sociedade civil sem fins lucrativos e de utilidade pública. Tendo como objetivo reduzir os índices brasileiros de analfabetismo com foco nos jovens de 12 a 18 anos, inicialmente em 1997, estabeleceu como critério os municípios localizados nas regiões norte e nordeste por apresentarem taxas de analfabetismo acima de 55%, passando em 1999 atender os grandes Centros Urbanos e em 2002 nas regiões Centro-Oeste e Sudeste.

Para Barreyro (2010), o Programa Alfabetização Solidária foi uma estratégia de ação do governo entre 1997 e 2002 com vista a ocupar o vácuo que o FUNDEF não atendia com parte de recursos oriundos do setor privado (empresários e individuais). Também reforça que o citado Programa converteu um direito garantido na Constituição de 1988 em um ato filantrópico, por oferecer mecanismos de doações e adoções, de empresas ou de pessoas físicas, incentivadas por meio de um programa ligado ao governo. Para isso, o programa chega a utilizar de artifícios como a campanha “Adote um analfabeto” para

¹³ Recentemente, por meio da Lei nº 13.297 de 16/06/2016, o Vice-presidente Michel Temer, no exercício do cargo de Presidente da República altera o Artigo 1º, ficando: “Considera-se serviço voluntário, para os fins desta Lei, a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13297.htm Acesso em 02/07/2016.

fomentar a doação das pessoas físicas, dos cidadãos individuais mediante débito de uma parcela no cartão de crédito destinada ao Programa (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA, 2001).

Podemos afirmar, que o Programa Comunidade Solidária e o seu sub-programa Alfabetização Solidária, desenvolveram projetos em comunidades e em escolas com objetivo de proporcionar possibilidades educativas às crianças e adolescentes marcados pela exclusão. No entanto, tem-se a educação com discursos de assistencialismo, compreendida como ajuda e tutela, através da adoção de crianças, jovens e adultos, definindo alunos como atendidos e “adotados” e não como sujeitos de direito, assim se caracteriza por uma proposta de cidadania acrítica, por não problematizar a realidade social ao não proporcionar uma leitura crítica dos sujeitos da sua herança cultural.

Dentro dessa mesma lógica, porém independente de vínculo oficial com o governo federal como sucedia com o Programa Alfabetização Solidária, em 1995 foi estabelecido uma parceria entre o Banco Itaú, UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e uma organização da sociedade civil, o Cenpec (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária) dedicada à educação pública com objetivo de apoiar projetos que desenvolvem ações socioeducativas¹⁴ complementares à escola. A ação de parceria deu origem ao Prêmio Itaú-Unicef, que oferece premiações as iniciativas de organizações sem fins lucrativos que atuam junto com a escola pública, em projetos que têm como proposta o desenvolvimento da educação integral de crianças, adolescentes e jovens brasileiros em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Sem aprofundar na dimensão pedagógica proposta pelo prêmio, esta proposta se fundamenta no modelo de meritocracia – que vença os melhores. Assim, reforça o princípio da concorrência, incentivos e recompensas da forma de pensar e agir do mercado e as suas inter-relações de ideologia neoliberal na educação.

Podemos considerar que a condução e princípios da educação brasileira é uma ressonância dos mecanismos de ajuste econômico, diminuição do sistema estatal, desresponsabilidade do Estado e protagonismo do mercado indicado na Conferência Mundial de Educação da UNESCO em 1985. Momento em que se apresenta o quadro alarmante do

¹⁴ Ações Socioeducativas são aquelas que conjuguem educação e proteção social para garantir o direito ao desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, entre seis e 18 dezoito anos, em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Disponível em: <http://educacaointegral.org.br/experiencias/premio-apoia-tecnica-e-financeiramente-iniciativas-de-educacao-integral/>. Acesso em 16/04/2016.

analfabetismo no mundo, fazendo com que esta questão seja conduzida em 1990 à Conferência Mundial de Educação para Todos¹⁵ em Jontiem, com o compromisso de redução das taxas de analfabetismo e envolvimento da sociedade na causa da educação. No final foram elaborados os documentos Declaração Mundial sobre Educação para Todos e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. A Declaração serviu como delineamento e a execução de políticas educativas no mundo inteiro, principalmente em educação básica.

O Compromisso Nacional de “Educação para Todos” firmado pelos países que participaram da referida conferência com a nova agenda do Banco Mundial, confirma-se como intenção pelo governo de Itamar Augusto Cautiero Franco através da elaboração do Plano Decenal da Educação (1993-2003), estabelecendo diretrizes às políticas educacionais, servindo de orientação aos Estados e Municípios brasileiros para a elaboração de seus próprios planos. O plano indicava que:

Na faixa etária dos sete a 14 anos, cerca de 3,5 milhões de crianças ainda permanecem sem oportunidades de acesso ao ensino fundamental. Apenas dois quintos concluem as quatro séries iniciais, e menos de um quarto as concluem sem repetência. Os efeitos acumulados dessa baixa produtividade se expressam na reduzida escolaridade média da população e no grande contingente de adolescentes e adultos subescolarizados que encontram dificuldades de incorporação social e econômica. As estatísticas mostram que, dos 17,5 milhões de analfabetos formais com idade superior a 15 anos, apenas 4,1 milhões encontram-se no grupo economicamente mais ativo. Neste grupo é mais preocupante a incidência de subescolarização: 18,8 milhões não chegaram a completar quatro anos de escola. (Plano Decenal de Educação para Todos, Brasília: MEC, 1993, p. 22)

Também afirmava que cerca de 4,6 milhões de alunos estudam em escolas que funcionam em jornadas escolares reduzidas, recebendo, portanto, insuficiente atenção pedagógica. A problemática educacional enfrentada pela sociedade leva a organização do Estado e mobilização da sociedade para a elaboração da Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB 9394/1996), que entre os 11 princípios específicos para educação, apresenta a questão da ampliação da jornada escolar, conforme especifica o art. 34 que determina “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

¹⁵ Realizada no período de 5 a 9 de março de 1990 sob a coordenação do Banco Mundial, firmado anteriormente no Consenso de Washington, com a participação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, United Nations Children's Fund (Fundo das Nações Unidas para a Infância) – UNICEF e United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) – UNESCO.

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* projeta a educação para 10 anos (1997-2007), estabelece que “Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral”.

Percebe-se uma imprecisão na LDB 9394/1996, por não definir de forma concreta a dimensão temporal ao prescrever “progressivamente”, logo “não se pode esperar nada em termos concretos” (GIOLO, 2012), haja vista, deixar a critério dos sistemas de ensino, significa que não se tem certeza que será ampliado o período de permanência na escola. Também fica difícil, a compreensão “Serão conjugados todos os esforços”, quando não deixa claro que tipo de esforços, em que momento será realizado e por quem.

Esta discussão foi retomada no Plano Nacional de Educação de 2001 (PNE 10.172/2001) ao estabelecer como diretrizes do ensino fundamental:

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 tentativa de solucionar a universalização do ensino e minimizar a repetência (BRASIL, 2001). (grifos nossos).

Esta diretriz originou a meta nº 21, que indicava a necessidade de:

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

1. Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino. (...) **Prioridade de tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas.** (...) A expansão que se verifica no atendimento das crianças de 6 e 5 anos de idade conduzirá invariavelmente à universalização, transcendendo a questão da renda familiar.

2. Deve-se contemplar, também, a necessidade do atendimento em tempo integral para as crianças de idades menores, das famílias de renda mais baixa, quando os pais trabalham fora de casa. (BRASIL, 2001). (grifos nossos)

A proposta de educação integral no PNE 10.172/2001 foi mais esclarecedora que na LDB, e também já faz menção ao atendimento à criança em situações de vulnerabilidade social relacionando-o com a ampliação da jornada escolar, no entanto não se tornou uma realidade.

A tramitação do PNE durante governo FHC se deu numa relação de disputas e de

limites estruturais, caracterizado por embates políticos entre dois projetos educacionais de plano distintos: o da sociedade brasileira que pleiteava o fortalecimento, ampliação e democratização da escola pública estatal, como eixo central do esforço para universalização da educação básica (formação que vai da educação infantil ao ensino médio) e ampliação do ensino superior, mediante a adoção de objetivos e metas audaciosas, incluindo a elevação, em uma década, do gasto público em educação dos menos de 4% para 10% do PIB; e o PNE encaminhado pelo Executivo Federal do governo, que apoiava-se na linha de desresponsabilização do Estado para com a manutenção e desenvolvimento do ensino, congelando o gasto público nos níveis atuais e favorecendo amplamente o lucro privado com a atividade educativa. Este dois planos apresentam diferenças nas concepções e prioridades educacionais, principalmente em relação ao alcance das políticas, em seu financiamento e gestão, refletindo nas prioridades, nas diretrizes e nas metas, conforme aponta Dourado:

A proposta de PNE da sociedade brasileira previa um conjunto de princípios que não foram incorporados ao plano aprovado, destacando-se a instituição do Sistema Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação, a redefinição do Conselho Nacional de Educação e a garantia de ampliação do investimento em educação pública de 10% do PIB. A aprovação do PNE foi resultado, portanto, da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica de sua políticas em curso (DOURADO, 2011, p. 25 e 26).

Os embates políticos entre os dois grupos evidenciaram as tensões e conflitos historicamente presentes na sociedade brasileira no que concerne a educação como um direito social. As entidades educacionais como estratégia “revogaram o plano aprovado por entenderem que o mesmo não traduzia o esforço político conduzido pela sociedade civil, em particular pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e que não se configurava como política de Estado, mas resultava de manobras governamentais no seu processo de tramitação” (DOURADO, 2011, p. 31).

O PNE foi aprovado com 9 (nove) vetos presidenciais, que anulam a possibilidade de ampliar os recursos para a educação, tendo em vista que a maioria dos vetos de FHC estava relacionada ao ensino superior. As metas vetadas foram: (1) ampliação da oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% das vagas, prevendo a parceria da União com os estados na criação de novas instituições privadas de educação superior; (2) criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído por, pelo menos, 75% dos recursos vinculados da união; (3) ampliação do programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das

instituições privadas e agregando constituições federais e estaduais, de modo a atender no mínimo, 30% da população matriculada no setor privado, com prioridade para os estudantes de menor renda; (4) ampliação do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, (5) aumento do percentual de gastos públicos em relação ao PIB a serem aplicados na educação, para atingir o mínimo de 7% do PIB; (6) garantia dos recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público federal, e (7) cumprimento das vinculações e subvinculações constitucionais das esferas de governo e alocação de valores por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino.

Os vetos aos itens que garantiam o financiamento da educação culminaram na indisponibilidade de recursos para a execução das metas do PNE apresentadas no documento e, como o Plano não foi integrado ao orçamento público (Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual), faltou-lhe organicidade orçamentária para concretizar suas metas.

No segundo mandato de FHC (1999-2002) a preocupação com a desigualdade se configurou em políticas de distribuição de renda, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa de Renda Mínima e, posteriormente, o Programa Bolsa-Escola, ao qual se juntaram os programas Bolsa-Alimentação e o Vale-Gás. A partir de 2000, com a criação do Fundo da Erradicação da Pobreza houve a adoção gradual dos programas federais para os municípios com menores índices de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com o intuito de atacar diretamente a pobreza; a desigualdade foi então considerada na agenda do governo como um problema de ordem redistributiva.

Em síntese, com os caminhos e opções hegemônicas alinhadas com as reformas neoliberais na gestão FHC “a educação não é mais direito social e subjetivo, mas um serviço mercantil” (FRIGOTTO, 2011, p. 240) e mesmo com a garantia da estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real e com a justificativa de “[...] correção das desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1995, p. 6), trouxe mais vantagens para grupos privilegiados da sociedade e problemas, principalmente, para a classe trabalhadora, como o aumento do desemprego e da desigualdade. Seu governo teve como marca uma agenda governamental caracterizada pelo abandono das políticas sociais como educação, saúde e habitação, proporcionando um quadro de aumento da pobreza e da exclusão social.

Portanto na década de 90, tem-se um conjunto de ações governamentais e de

iniciativas privadas que buscaram enfrentar a pobreza, reduzir o analfabetismo, a evasão e o fracasso escolar, a violência física e moral presente na realidade de muitas crianças e jovens brasileiros. No entanto, “a educação no Brasil vivia um processo fragmentado de gestão, contendo uma profusão de programas sociais e educativos que buscavam atender a públicos focalizados, revelando grande dispersão de políticas temporárias que se afirmavam mais como políticas de governo que de Estado, cujas bases institucionais de controle social não estavam definidas” (OLIVEIRA, 2011, p. 237).

A autora chama a atenção para a gestão do governo FHC que como Estado regulador apresentava fragilidades, com ações dispersas sem organicidade gerencial administrativa. Significa que com base na modernização gerencial e na eficácia e eficiência dos serviços, seu governo implantou gestão compartilhada dos serviços públicos junto com as ONGs, criando novos arranjos entre as instâncias administrativas e novas parcerias para arcar com as responsabilidades sociais, fazendo com que as políticas sociais e educacionais do período fossem marcadas pelo gerencialismo, pela municipalização e adquiriram um caráter supletivo, perseguindo a racionalidade financeira através da redução dos gastos públicos e das dimensões do Estado.

“Ao final do governo FHC, é possível considerar que a educação nacional se encontrava em um quadro de (des)sistematização, para designar uma orientação de governo na contramão do que se pode considerar um sistema, ou seja, uma organização da educação nacional fragmentada, segmentada, flexível e dispersa, o que não contribuiu para estabelecer bases de cooperação, integração e coesão entre os entes federativos e menos ainda entre os indivíduos na sociedade” (OLIVEIRA, 2011, p. 237).

É nesse contexto de uma educação “(des)sistematizada” num Estado Mínimo que a população descontente foi em busca de novos horizontes governamentais, depositando esperança no candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do partido dos trabalhadores (PT), na perspectiva de novo projeto societário.

3.2 O Governo LULA: o contexto político e os programas educacionais

Luiz Inácio Lula da Silva foi candidato pelo Partido dos Trabalhadores (PT) a presidência em cinco eleições, sendo derrotado em três, na de 1989 por Fernando Collor de Mello e em 1994 e 1998 por Fernando Henrique Cardoso (FHC). Ganhou em 2002 e 2006,

chegando a ser presidente durante dois mandatos consecutivos, correspondente ao período de 2003-2006 e 2007-2010. A sua vitória nas eleições, seguida posteriormente com duas da de Dilma Roussef, insere o PT como um partido de destaque no âmbito nacional, por interromper a tradição histórica dos partidos PMDB e PSDB chegarem à presidência por meio de quatro processos eleitorais.

Diante das perdas históricas em processos eleitorais anteriores, como estratégia de “superar o 'medo'¹⁶ da esquerda/comunismo, que era explicitamente instrumentalizado pela campanha adversária” (MESQUITA; OLIVEIRA e NERY, 2007, p. 14), Lula junto com o PT apresentou três documentos com propostas de mudanças na campanha eleitoral de 2002: Concepção e Diretrizes do Programa de governo do PT para o Brasil; Carta ao Povo Brasileiro e Um Brasil para Todos, Programa de Governo da Coligação Lula Presidente. Nestes documentos, constata-se o compromisso do partido com as reformas estruturais com vista a redução da desigualdade, crescimento econômico, geração de empregos, participação popular, igualdade econômica, liberdade política e a responsabilidade do Estado em distribuir os benefícios econômicos e regular o mercado.

O conjunto de enunciados nos citados documentos evidencia uma proposta de atender de um lado os grupos do capital financeiro nacional e internacional e de outro lado os grupos que estão a margem dos direitos sociais.

Nesta relação de posicionamento, Marques e Mendes (2007), afirmam que o governo de Lula conseguiu servir a dois “Senhores”¹⁷, pois:

[...] se de um lado sua política econômica favoreceu largamente os interesses do capital financeiro nacional e internacional (garantindo elevada rentabilidade mediante a manutenção de elevadas taxas de juros e viabilizando um lucro bancário recorde) e do agribusiness, por outro, implementou uma série de programas e iniciativas, direcionada aos segmentos mais pobres da população brasileira e àqueles até então excluídos de algumas políticas (MARQUES e MENDES, 2007, p.16)¹⁸.

Com a posse de Lula na presidência havia incertezas em relação a economia brasileira e ao cumprimento das demandas sociais. Inicialmente, o governo no primeiro mandato preferiu adotar uma estratégia de acalmar os mercados financeiros e sinalizar a

¹⁶ Refere-se a superar a imagem de perigo à ordem nacional, no sentido de revolução nos sistema capitalista, anunciada durante a campanha presidencial do seu adversário na fala “ Eu tenho Medo” da atriz Regina Duarte.

¹⁷ Fazem uma analogia a trecho bíblico “Ninguém pode servir a dois senhores; porque ou há de aborrecer-se de um e amar ao outro, ou se devotará a um e desprezará ao outro. Não podeis servir a Deus e às riquezas.” (Sermão da Montanha, Mateus, 6: 24)

¹⁸ Na atual conjuntura política fica evidenciada a impossibilidade de servir a dois “Deuses”.

intenção de honrar os contratos e compromissos firmados com credores externos e internos, ao assinar acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2003, seguindo o modelo ortodoxo de política macroeconômica herdado, aplicando as reformas estruturais na previdência dos servidores públicos, do sistema de saúde e a privatização.

Dentre as condicionalidades estruturais, ou seja, as reformas da estrutura econômica do País, apoiadas pelo FMI e por outras instituições financeiras, e as possibilidades objetivas¹⁹ (no sentido weberiano) de governabilidade, as primeiras ações do governo Lula inspirado no modelo de Estado de Bem Estar Social, foi atuar contra a desigualdade econômica social, através de ações de transferência de renda como o programa Fome-Zero e os programas focalizados, como Bolsa-Escola e Bolsa-Família, para atenuar a desigualdade estrutural do país com ganhos de renda per capita familiar. Lula inseriu a desigualdade na agenda, afirmando ser sua redução um elemento central da política do governo: “[...] ainda que o crescimento econômico possa ajudar na eliminação da pobreza extrema, não será suficiente para que se alcance este objetivo. Assim, o governo está desenvolvendo o programa Fome Zero (...) e irá também delinear (...) uma rede de proteção social”. (Carta de intenções da Revisão do Acordo com o Fundo Monetário Internacional, 2003)²⁰.

Tem-se no governo Lula um projeto neodesenvolvimentista por estar ancorado num “programa de política econômica e social que busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país” (BOITO, 2003, p.5). Assim, se fundamenta no neodesenvolvimentismo como uma “política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal” (Idem).

No âmbito educacional o primeiro mandato de “Lula foi marcado muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior.” (OLIVEIRA, 2009, p.197). Em 2003 o Governo Federal cria a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo – SEEA e institui o Programa Brasil Alfabetizado²¹, tendo Cristovam

¹⁹“As possibilidades objetivas são na verdade conjeturas, mas conjeturas cuja imperiosidade pode ser demonstrada por um conhecimento positivo e controlável dos acontecimentos; não refletem nossa ignorância [Weber] dos fatos [...] A burocracia, enquanto tipo ideal, não é algo que tenha de acontecer 'necessariamente', mas representa uma possibilidade objetiva” (RAMOS, 1970, p. 29 apud DENNIS, 2010, p. 209)

²⁰ Acesso em 09/04/2016. Disponível em: http://161.148.1.43/portugues/fmi/cartafmi_030317.asp

²¹ Antes de 2003, a alfabetização vinha sendo executada por ONGs, a exemplo do Programa Alfabetização

Buarque (2003-2004) na pasta do ministério da educação, com a prioridade de erradicar o analfabetismo no Brasil no período de quatro anos.

O mandato de Cristovam Buarque foi curto, “marcado por uma série de 'confusões' a começar pela segregação entre a educação básica e superior (assim como Paulo Renato no governo FHC), apesar de contar a seu favor a retomada dos discursos que levariam a reestruturação do Ensino de Jovens e Adultos (EJA)” (MALINI, 2009).

Segundo Malini (2009), a saída de Cristovam Buarque se deu por insatisfações por parte dele e do governo. Por parte de Buarque devido as omissões de investimentos econômicos, principalmente na educação do Governo Lula às demandas sociais que sedimentaram sua base de apoio. E o descontentamento por parte do governo “se dava pela insubordinação do Ministro Buarque em conclamar a população contra o próprio governo, mesmo que em favor da ‘revolução na educação’” (MALINI, 2009, p. 86).

No entanto, não se tratou de apenas descontentamentos de ambos os lados e sim de estratégias políticas:

[...] o que se vislumbrava com sua demissão, era algo muito maior, que se materializaria com um processo mais amplo de reformas ministeriais cuja essência era reorganizar a área de influência do governo no congresso, numa jogada de articulação e de recomposição de forças políticas que tornassem menos arenoso o percurso governista até as reformas que julgasse necessárias, além da ampliação da base de apoio local, em função das eleições municipais de 2004. (MALINI, 2009, p. 87).

Em seguida assume Tarso Genro (27/01/2004 – 29/07/2005), a pasta do Ministério da Educação, que anteriormente era Secretário Especial de Desenvolvimento Econômico e Social com o desafio de reverter a realidade da educação brasileira.

O quadro da educação brasileira através dos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) divulgados em 2003, explicitando que 68 milhões de Jovens e Adultos trabalhadores brasileiros com 15 anos e mais não concluíram o ensino fundamental e, apenas, 6 milhões (8,8%) estão matriculados em EJA, evidenciavam que as ações educacionais não estavam atendendo as demandas da sociedade brasileira, especialmente dos grupos em desvantagem socioeconômica.

No que concerne aos anseios dos movimentos sociais neste momento, André Lázaro em entrevista com o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação

Solidária criado no governo FHC. A partir de 2004, a SECAD começou atuar juntamente com ONGs, os estados e municípios.

Comunitária²² (CENPEC), expõe que:

houve uma reunião dos movimentos sociais, particularmente os movimentos sociais do campo e o movimento negro com o Tarso Genro, antes da criação da Secad, em que eles reivindicaram a criação de uma estrutura capaz de dialogar com suas demandas. O que é original e potente na Secad é que ela nasce num diálogo com o movimento social e ela procura se organizar de tal maneira que esse movimento tenha lugar dentro do Ministério da Educação (Caderno CENPEC, 2012, p. 134)

Fazendo uma relação desse evento com o modelo de Kingdon²³, podemos anunciar que a reunião foi um mecanismo “simbólico²⁴”, ao trazer questões desigualdade social e educacional a serem considerados problemas, captando a atenção de Tarso Genro²⁵ e despertando-o para a necessidade de ação. Relacionamos como mecanismo simbólico, tendo em vista ao histórico do ministro em processo de mobilização e negociação.

Neste contexto e diante de pressões por parte da sociedade, uma das medidas centrais na gestão de Tarso Genro foi a reestruturação organizacional do MEC através do Decreto nº 5.159, de 28 de Julho de 2004, criando a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e da Diversidade²⁶ (SECAD), a qual assumiu integralmente as atribuições da Secretaria de Inclusão Educacional (SECRIE) e da Secretaria Especial de Erradicação do Analfabetismo (SEEA), ambas extintas, e incorporou coordenações e programas que pertenciam a outras secretarias do MEC, marcando a inserção pelo Estado brasileiro de uma nova agenda de políticas educacionais inclusivas e de valorização da diversidade étnico-racial, regional e cultural do país. “Na reestruturação incluiu, ainda, as seguintes mudanças organizacionais: transformação da Secretaria de Educação Fundamental e Infantil em Secretaria de Educação Básica (SEB) e da Secretaria de Educação Média e Tecnológica em Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). (Relatório de

²² O Cenpec é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, cujo objetivo é contribuir para a melhoria da qualidade da educação pública. Fundado em 1988, o Centro atua nas áreas de prática pedagógica, gestão escolar e de sistemas, políticas públicas educacionais e educação e comunidade. Disponível em: <http://www.educabrasil.com.br/cenpec/> Acesso em: 09/04/2016.

²³ Mesmo ele não contemplando os movimentos sociais no seu modelo analítico. Essa é a nossa crítica em relação ao modelo de Kingdon.

²⁴ Kingdon utiliza a expressão três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais para especificar os meios que podem transformar questões em problemas que passam a ser considerados pelos formuladores de política pública.

²⁵ Atuou como advogado em associações profissionais e sindicatos. Foi vice-prefeito na chapa de Olívio Dutra pelo Partido dos Trabalhadores, quando o partido ocupou pela primeira vez a Prefeitura de Porto Alegre, contribuindo nos Conselhos Populares e o Orçamento Participativo, considerados referências na gestão pública. Também foi prefeito de Porto Alegre em dois mandatos: 1993-1996 e 2001-2004.

²⁶ Em 2011 a SECAD passa ser SECADI, a mudança acontece ao inserir a educação inclusiva, assim torna-se Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.

Gestão da SECAD 2004). O objetivo é tornar a estrutura do MEC mais adequada à realização dos objetivos e metas da educação nacional determinados pela Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases, Plano Nacional de Educação e Resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE).

A SECAD foi concebida como:

[...] o espaço que as políticas públicas de alfabetização, inclusão educacional e diversidade passaram a ocupar na agenda do governo federal deve ser visto como uma conquista dos movimentos sociais e organizações populares - que historicamente vêm exercendo forte pressão sobre o Poder Público pelo direito à educação. (Relatório de Gestão da SECAD, 2004).

Para atender a proposta, a área de atuação da SECAD no momento de sua formalização se subdivide em dois grandes campos de políticas: (a) Programa Brasil Alfabetizado com ações de alfabetização e educação continuada de jovens e adultos; (b) Programa Educação para a Diversidade e Cidadania com políticas para inclusão educacional e diversidade, voltadas para os segmentos sociais historicamente excluídos e marginalizados. Incluem-se aqui as populações do campo, as populações afrodescententes, as comunidades indígenas e remanescentes de Quilombos, e crianças, adolescentes e jovens em situação de risco social.

Com o Programa Brasil Alfabetizado buscou-se fazer com que as ações de alfabetização fossem integradas à escolaridade e traduzidas na Educação de Jovens e Adultos através da SECAD, o Governo Federal instituiu, em 2005, o primeiro Decreto do PROEJA nº 5.478, de 24 de junho de 2005, em seguida substituído pelo Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006, introduzindo novas diretrizes que ampliam a abrangência do primeiro com a inclusão da oferta de cursos PROEJA para o público do ensino fundamental da EJA.

[...] o Programa Brasil Alfabetizado não estava tendo sucesso em ingressar os alunos alfabetizados no primeiro segmento da EJA para que eles continuassem, ficava um “buraco na continuidade da escolarização”. O programa Projovem buscou preencher esse *gap* focalizando o segundo segmento do EJA e o Proeja, focalizando o ensino médio. Atualmente, o Proeja inclui o segundo segmento do ensino fundamental e o ensino médio, enquanto o Programa Brasil Alfabetizado, realiza o processo de alfabetização; a EJA, oferece o 1º segmento do ensino fundamental; o PROJOVEM, o 2º segmento do ensino fundamental e o PROEJA, o 2º segmento do Ensino médio e ensino fundamental. A lógica do programa é aumentar as chances dos egressos do Programa Brasil Alfabetizado a continuarem na rede pública (MELO, 2009, p. 111).

E como proposta de mudança desafiadora das políticas sob a gerência da SECAD, tem-se o Programa Educação para a Diversidade e Cidadania construído a partir da

articulação de ações isoladas já existentes e da inserção de novas ações, na perspectiva de suprimir as lacunas existentes, no que se refere a fomentar práticas pedagógicas que respeitem e valorizem a diversidade étnico-racial e cultural do país, incluindo formação continuada de professores, desenvolvimento de materiais didáticos, e educação para valorização étnico-racial e promoção da igualdade de acesso aos diferentes níveis de ensino.

Segundo relatório da SECAD de 2004, devido a proposta ser inovadora foram realizadas reuniões internas com todas as coordenações gerais para definição das ações nos Programas Brasil Alfabetizado, bem como, Educação para a Diversidade e Cidadania. Após as reuniões as propostas elaboradas foram examinadas pela Subsecretária de Planejamento e Orçamento (SPO) do MEC e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO), incluindo a participação de técnicos do IPEA. Neste momento, está evidenciado no citado relatório que houve obstáculos com o MPO sobre a criação do Programa Educação para Diversidade e Cidadania, principalmente em razão da novidade do tema na agenda das políticas educacionais e da forma como se propôs a intervenção articulada dentro do Estado.

[...] os técnicos do Ministério Público (MP) questionaram a pertinência de se reunir as ações propostas sob um mesmo programa, ao invés de dividir os subtemas por áreas (direitos humanos, ações afirmativas, direito da mulher, ações pró-indígenas, ações para quilombolas, ações educativas complementares, etc.). O MEC contra-argumentou que a temática da diversidade incide diretamente na missão essencial da escola, que é formar cidadãos livres de preconceitos e preparar para conviver com a diferença e com o diferente. (Relatório de Gestão da SECAD, 2004).

Também o mesmo relatório anuncia que depois de uma discussão com o MPO junto com técnicos do IPEA, chegou-se a um desenho do Programa Educação para a Diversidade e Cidadania, para ficar mais apropriado à agenda educacional que se pretendia desenvolver. Um aspecto crucial colocado foi que para a formulação de qualquer programa no Plano Plurianual (PPA) fazia-se necessário definir indicadores que viessem refletir os problemas que se pretendem enfrentar. Tendo em vista, no caso do Programa Educação para a Diversidade e Cidadania, a não existência de indicadores coletados pelas instituições de pesquisa que contemplasse a diversidade em suas múltiplas dimensões ficou acordado uma ação não orçamentária para desenvolver indicadores que consigam refletir adequadamente a temática.

Em 2005, para atender as exigências e acordos estabelecidos, em defesa de uma

cultura de avaliação da efetividade dos resultados e dos recursos públicos, foi realizado estudos sobre indicadores educacionais para a diversidade com base em metodologia de grupos de trabalhos (GTs) com a participação de gestores da secretaria, especialistas nas áreas abrangidas pelas ações do programa e técnicos em indicadores de avaliação. Para construção dos indicadores foram utilizadas fontes primárias de dados o Censo Escolar da Educação Básica, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (MOREIRA NETO, 2008). No final, foram elaboradas “propostas integradas de indicadores sintéticos e sistema de indicadores, com recursos gráficos e visuais” (Idem). Obtendo como resultados:

[...] uma evolução gradativa na redução das desigualdades educacionais sob o ponto de vista da diversidade. Enquanto as questões de gênero e diversidade étnico-racial apresentaram resultados para seus respectivos indicadores que os aproxima mais da igualdade com a população brasileira como um todo, a população indígena, a população de baixa renda e a população do campo ainda possuem um longo caminho, a fim de eliminar as desigualdades educacionais. No entanto, é importante ressaltar que o comportamento dos índices se mostrou heterogêneo entre as regiões e Estados brasileiros, o que sugere medidas diferenciadas e alinhadas com a realidade local.

Ficou evidente também, analisando-se o comportamento dos índices e seus componentes, uma maior contribuição daqueles relacionados à frequência ao ensino médio e superior e à conclusão do ensino médio. Tal fato pode ser justificado pelos baixos patamares atingidos por essas dimensões educacionais e pelo efeito de ‘onda’ provocado pela ‘universalização’ do ensino fundamental (MOREIRA NETO, 2008, p. 429-430).

Com a institucionalização da SECAD se inicia um processo de redesenho organizacional no MEC, com a finalidade de dotá-lo de maior racionalidade administrativa e capacidade institucional. Para isso, junto com a proposição da nova abordagem política, carregada por estranhamentos no interior da estrutura do MEC, percebe-se dificuldade dos técnicos em conceber a totalidade humana dos sujeitos a serem atendidos pela política, considerando as suas diferenças e afinidades históricas, políticas e educacionais. Sendo mais recorrente pensar ações fragmentadas, talvez por reprodução de uma prática da lógica racional administrativa. Também, fica evidente a necessidade de maior controle no sistema por meio de indicadores para monitoramento e avaliação através de mensuração mais acurada das ações, com base no novo gerencialismo tendo a performatividade como “uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança dentro dos princípios do neoliberalismo” (BALL, 2005, P. 543), uma vez que havia muitos projetos de cooperação

com organismos internacionais, tais como: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) da Organização das Nações Unidas (ONU), Programa Nacional de Bolsa Escola com Equador e Bolívia da Organização dos Estados Americanos (OEA) e UNESCO.

Neste contexto, o Governo Lula procurou criar, ampliar e institucionalizar espaços de diálogo e “concertação” com atores sociais e políticos na construção das políticas sob sua responsabilidade, celebrando convênios com os Governos Estaduais e Municipais, e através da SECAD/MEC, conjugou esforços com sindicatos, associações profissionais e de moradores, empresas privadas, organizações nacionais e internacionais, movimentos sociais e organizações populares. Também constituiu no MEC um conjunto de comissões para dar forma e institucionalidade ao diálogo com os movimentos sociais, com várias instâncias colegiadas, internas e externas ao MEC, com a tarefa para ser interlocutores das políticas com as quais se reconhecem.

Para esse processo de articulação institucional, mobilização social e participação, a SECAD também buscou mediar o diálogo entre o meio acadêmico e as organizações populares, tendo a inclusão educacional como eixo norteador. Neste sentido, com a colaboração da Secretaria de Educação Superior (SESU) criou o Projeto Conexões de Saberes: Diálogo entre a universidade e as comunidades populares para articular e trocar saberes, experiências e demandas entre as duas partes (Relatório de Gestão da SECAD, 2004).

Outra ação da SECAD de aproximação entre os gestores educacionais, pesquisadores e lideranças sociais e populares foram as articulações com os Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB's) e com os Fóruns Estaduais de Educação de Jovens e Adultos.

Não podemos negar que a criação da SECAD trata-se de um acontecimento ímpar, um desafio propor ações articuladas dentro de um programa e entre programas, além de trazer para dentro do MEC uma agenda que tem como um dos pontos de pauta a questão da diversidade étnico-racial, em outras palavras, que se desenvolva políticas públicas para as diferentes diferenças no processo educacional. Assim, é a partir da SECAD que se inicia um novo ciclo na educação no governo Lula.

Durante processo de redefinição das representações nos ministérios, mas mantendo unidade partidária e a reforma educacional, Tarso Genro sai do MEC em 29/07/2005,

assumindo no mesmo dia Fernando Haddad²⁷. É com ele na pasta do ministério que em 24 de abril de 2007 foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com a perspectiva de construir um alinhamento entre os princípios constitucionais e a Política Nacional de Educação para garantir uma educação de qualidade, inclusiva, que possibilite a construção da autonomia das crianças e adolescentes e o respeito à diversidade (BRASIL, 2007, p. 121). E na mesma data, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi instituído pelo Decreto no. 6.094 (BRASIL, 2007) com o objetivo de conjugar esforços da União, Estados, Distrito Federal, municípios, famílias e comunidade, em prol da melhoria da qualidade da educação básica. Ao aderirem ao Plano de Metas, estados e municípios devem elaborar os seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR).

Também no mesmo momento, foi criado o ordenamento jurídico que orienta o FUNDEB (Decreto nº 6.253/2007 convertido em Lei de nº 11.494/2007), para fins de repartição de seus recursos financeiros, considerando a “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 que um mesmo aluno permanece na escola ou em atividades escolares” (BRASIL, 2007, art. 10º). Percebe-se uma inflexão no sentido de que a educação possa ser realizada na escola ou em atividades escolares, numa concepção mais aproximada de educação integral, assim, seguindo a mesma data, é institucionalizado o Programa Mais Educação, aprovado pela Portaria Normativa Interministerial no. 17, de 24 de abril de 2007. Considerando que o Programa Mais Educação passou a integrar o conjunto das ações do PDE, é relevante explorar a sua proposição e como se deu a contextura do citado plano.

Pelo PDE, a finalidade da educação pública é promover autonomia, para instituições de ensino e para indivíduos, entendendo o conceito de autonomia do indivíduo a partir da natureza dialética da relação entre socialização e individualização. Educar para a autonomia “é garantir a emergência de subjetividades críticas sobre o pano de fundo de uma tradição cultural gerada pela linguagem e pelo trabalho, o que só é possível pelo desenvolvimento de competências para se apropriar de conteúdos e da capacidade de tomar postura crítica frente a eles” (BRASIL, 2007, p. 41). Este Plano conjuga ações em

²⁷ Professor de Ciência Política da USP, na época pouco conhecido da grande mídia e da população, acumula experiências como analista de investimentos do Unibanco, consultor da Fundação de Pesquisas Econômicas (FIPE) e foi chefe de gabinete da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura Municipal de São Paulo.

diferentes níveis, modalidades e etapas da educação nacional e visa constituir o que foi denominado de “visão sistêmica” da educação.

Com base no modelo analítico de Kingdon, podemos afirmar que o fato do governo Lula congregar no mesmo dia um conjunto de marco legais tem-se uma convergência de fluxos de alternativas (viabilidade técnica e criação de legislação) junto com uma dinâmica política de coalizões construídas a partir de um processo de barganha e negociação política pelos empreendedores das comunidades geradoras de alternativas compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilharam a preocupação de “melhoria da qualidade da educação e a redução de desigualdades relativas às oportunidades educacionais – em outras palavras, o direito de aprender – são suas razões constitutivas” (BRASIL, 2007, p. 41).

O ministro Haddad (2007), no 11º Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação em 13 de junho de 2007, afirma que o PDE surge a partir de uma radiografia da realidade educacional obtida pela combinação da Prova Brasil com os dados de fluxo do censo escolar, que possibilitou a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). E a partir da radiografia, o MEC numa parceria com a UNICEF resolveu ir ao campo para compreender as diferentes realidades educacionais. Com base no reconhecimento in loco, procurou identificar nos sistemas educacionais as boas práticas adotadas de forma comum, para traduzí-las e, posteriormente, apresentar em forma de 28 diretrizes, que passaram a constar no Decreto do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

O lançamento do PDE é considerado um marco como Projeto de Educação de concepção neodesenvolvimentista ao inserir o social dentro do Projeto. Tem-se um projeto de neodesenvolvimentista que direciona à consolidação de um tipo de “Estado neointervencionista” (DINIZ e BOSCHI, 2013). Seu papel não se coloca mais como produtor direto de bens e serviços, como um Estado-empresário tal como ocorreu no contexto neoliberal no governo FHC. O projeto novo desenvolvimentista (neodesenvolvimentismo) não propõe a redução do tamanho do Estado, mas sim a sua reconstrução torna-o mais forte, e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido (PFEIFER, 2014). O sentido de sua intervenção está na coordenação econômica e social, significa que,

O neointervencionismo representa, assim, um modelo híbrido de coordenação econômica efetuada de maneira centralizada e a partir do mercado. Nesse sentido, a nova modalidade de intervenção não representa uma volta ao estado produtivo, mas apenas um maior grau de coordenação estatal da esfera econômica, com maior espaço para as atividades de regulação e controle, com esquemas de intervenção na esfera da produção que não ocupam papel central, senão estratégico (DINIZ e BOSCHI, 2013, p. 32).

Esta evidente esta relação híbrida e contraditória, no PDE ao incorporar bandeiras históricas dos movimentos sociais e, por outro lado, congrega as demandas dos empresários nacionais e setores da direita. Em seu estudo, Malini (2009) indica que o TPE, tendo como intermediária a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME²⁸ compôs o elo que ligaria a coalizão composta pelo empresariado ao MEC. Segundo ele, o processo de formulação do PDE, apresentado à época como um grande avanço, surpreendeu toda a comunidade acadêmica e trabalhadores da educação, pois não houve processo anterior de diálogo entre segmentos interessados no assunto em questão. A crise do PT a partir das denúncias envolvendo a sua cúpula no chamado mensalão em junho de 2005²⁹, muito próximo ao processo eleitoral de 2006, para Malini (2009) marca o pragmatismo das ações do governo.

Nesse contexto de influência, se iniciou a aglutinação de um conjunto de ações já existentes no próprio MEC e algumas inovações de gestão – como o IDEB, a Provinha Brasil e o Plano de Ações Articuladas (PAR) – em torno de um Plano de Educação “guarda-chuva”, que abrigaria uma série de outros programas.

No nosso entendimento, no bojo do PDE entre os limites e as contradições, ele representa avanços na medida em que buscou uma visão sistêmica - da Educação Infantil ao Ensino Superior – articulando um conjunto de programas educacionais (mais de 40), tenta resgatar o protagonismo do Estado, dentro dos princípios constitucionais:

[...] contribuir para que o objetivo da política nacional de educação se harmonize com os objetivos fundamentais da própria República, fixados pela Constituição Federal de 1988: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação³⁰.

O próprio Malini (2009) a partir de suas reflexões pondera que não se pode

²⁸ Logo após o lançamento do PDE a presidente da UNDIME deixa o cargo para assumir a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), sendo nomeada em 30 de maio de 2007.

²⁹ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69402.shtml> Acesso em: 16/04/2016

³⁰ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf> Acesso em: 16/04/2016

caracterizar o PDE como um plano do tipo “tampão”, em vista tão somente da reeleição do Presidente Lula, pois a educação nacional necessitava de algo que desse conta de responder aos inúmeros problemas que enfrentava naquele início de século. De certa forma, o PDE veio lançar luz aos debates em torno da educação pública naquele contexto histórico.

Um dos programas agrupado no PDE, como dito anteriormente, é o Programa Mais Educação, que traz a tona para o debate as temáticas educação integral e jornada ampliada, porém para análise do seu processo é importante antes apresentarmos as matrizes filosóficas e ideológicas sobre educação integral, para posteriormente adentrarmos na caracterização do Programa Mais Educação.

CAPÍTULO IV - EDUCAÇÃO INTEGRAL: ideias e condicionamentos históricos

Este capítulo abordará brevemente o ideário de educação integral, buscando apresentar as matrizes filosóficas, ideológicas e políticas nos contextos históricos e discursivos. Depois caracterizamos o Programa Mais Educação descrevendo o seu desenho e proposta.

4.1 As matrizes filosóficas e ideológicas sobre educação integral

As matrizes conceituais e ideológicas de educação integral tem origem secular, podemos afirmar que na Grécia antiga com a Paideia tem-se uma referência da ideia de educação integral, por ter como princípios uma educação centrada na formação integral do homem – corpo e espírito – buscando integrar as dimensões intelectual, física, estética no processo formativo, mesmo que, a ênfase se deslocasse ora mais para o preparo esportivo ora para o debate intelectual, conforme a época ou lugar.

Os gregos partem da concepção de uma educação ampliada para a formação de um homem ideal. Jaeger (JAEGER 2001 apud COELHO 2009) resgata na sua obra clássica essa concepção ampliada de educação, dizendo que:

É a origem da educação no sentido estrito da palavra: 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 humana, [...] acaba por englobar o conjunto de todas as exigências ideais, físicas e espirituais... (JAEGER, 2001, p. 335 apud COELHO, 2009, p. 85).

Ao lado da formação meramente formal do entendimento, 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 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. 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, 2001, p. 342-343 apud COELHO, 2009, p. 85).

Percebe-se que a concepção de educação ampliada dos gregos buscava contemplar as múltiplas dimensões humanas, ao abarcar os aspectos políticos, éticos, sensoriais, cognitivos. Para Coelho “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, 2009, p. 85), entendendo 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” (Idem, p. 85).

No entanto, é relevante ressaltar que esta educação de completude humana, compreendida como integral, era uma formação para os que podiam consumir o seu tempo livre com o saber, sendo direcionado às classes dirigentes, para educar os futuros governantes e ocupantes dos altos cargos. Aos demais, servos, vassallos, competia trabalhar e sustentar os reis, a nobreza e o clero. Logo, a educação era um privilégio garantido a uma parcela mínima da população.

A compreensão de educação tem relação com a forma como os homens se organizam para produzir sua sobrevivência em cada época e sociedade. Como afirma Karl Marx³¹:

[...] na produção social de sua vida, os homens contraem determinadas relações de produções necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase de desenvolvimento das forças produtivas materiais (MARX, 1859, p. 2-3 Apud ORSO, 2001, p.12).

A sociedade variando sua forma, desde a antiguidade até os nossos dias, ela tem sido a história das lutas de classes, e analisar a educação devemos considerá-la como um elemento que depende do conjunto das relações sociais de cada momento. Significa compreender os sentidos que a envolvem nos seus contextos.

Dando um salto histórico da Grécia à transição do feudalismo ao capitalismo, tendo em vista, a mudança provocada pelos grandes descobrimentos marítimos, pelo renascimento econômico, comercial, político e cultural, fazem emergir uma nova classe social, a burguesia. Ela percebeu que a ciência transformada em técnica aplicada à indústria, provocaria o progresso e a transformação social. Assim, juntamente com seus ideólogos e com o protestantismo, começa a questionar a antiga ordem social - o feudo e a igreja - e, com ela, as relações que a sustentava. O iluminismo, o racionalismo, o empirismo e o liberalismo, ao mesmo tempo, serviram para fazer a crítica, lutar contra e destruir a antiga ordem social, serviram de base para a construção e consolidação da nova ordem, o capitalismo. Portanto, com as mudanças provocadas pela ciência instrumental e pela revolução industrial, a burguesia passa a ver na escola a redenção da humanidade, ou seja, como um instrumento para atender aos anseios econômicos quanto os sociais do

³¹ Disponível em http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer fontes/acer_marx/tme_15.pdf Acesso em: 05/02/2016.

momento, uma vez que, com o crescimento das indústrias fazia-se necessária mão-de-obra especializada (ORSO, 2001).

Em 1789, tendo a burguesia como principal sujeito histórico na luta contra o clero e os nobres, deflagra-se a Revolução Francesa, com os ideais “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, considerada pelos historiadores um marco divisor entre a Idade Moderna e a Contemporânea, por conta da radicalização política que a caracterizou. Podemos dizer que é a partir dela, com a ideia de escola pública universal como direito de todos e dever do Estado que a educação integral volta à cena na sociedade ocidental, através do Plano de Educação Nacional concebido por Lepelletier conforme promulga no plano:

O objeto da educação nacional será de fortificar o corpo e desenvolvê-lo por exercícios de ginástica, de acostumar as crianças ao trabalho das mãos, de endurecê-las contra toda espécie de cansaço, de dobrá-las ao jugo de uma disciplina salutar, de formar-lhe o coração e o espírito por meio de instruções úteis e de dar os conhecimentos necessários a todo cidadão, seja qual for sua profissão (GADOTTI³², p. 104).

Portanto, com ideários discursivos de igualdade e liberdade para todos, ao longo do século XVIII e XIX, tencionaram-se movimentos na busca por uma educação de emancipação humana na sociedade entre os liberais e socialistas com suas ideologias políticas divergentes. Para o liberalismo, a possibilidade da emancipação está no desenvolvimento científico e tecnológico e, para o socialismo nas suas diferentes matizes, a emancipação está na revolução social que desse fim à exploração e dominação capitalista.

Com a proposta da Revolução Francesa de transformar a educação como direito de todos e dever do Estado, inicia-se no século XVIII com os jacobinos no poder a institucionalização de escola primária pública para todas as crianças, seguindo os princípios do projeto de Lepelletier, na intenção de "abarcando o ser físico, o ser moral e o ser intelectual de cada aluno" (BOTO, 1996, p. 159). Defendiam uma concepção de educação integral de pensamento revolucionário francês, “sendo a escola locus social para fortalecer a estrutura coletiva da Revolução à formação de jovens conscientes da missão revolucionária, promovendo para todos uma educação comum e integral a ser alcançada mediante o entrelaçamento das faculdades físicas, intelectuais e morais de cada indivíduo” (BOTO, 1996, p. 183-185).

³² Disponível em <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bibliotpf&pagfis=3622&pesq=>
Acesso em 05/02/2016.

Mais tarde, no século XIX, Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) filósofo, sociólogo e doutrinário político francês, passa a ser chamado “Pai do Anarquismo Moderno”, por ser o primeiro a se auto declarar anarquista e por fundamentar as ideias desse pensamento político-ideológico (GUIMARÃES, 2015). Ele foi considerado um dos principais precursores da corrente socialista, também nomeada como libertária ou utópica, que defendeu uma educação autogestionária e integral para o proletariado assentada na união entre formação intelectual e a formação profissional para a emancipação social. Para ele, “a sociedade não é resultado de um contrato que reduz a liberdade dos indivíduos com seu consentimento, mas sim de um processo constante de produção coletiva de cultura e humanização” (GALLO, 2012, 175). Defendia a compreensão de que a educação tem a função mais importante da sociedade, porque é através dela que se produz o homem na representação das relações sociais. O seu pensamento por uma educação integral está relacionada a questão da divisão do trabalho, ou seja, a educação deve ser capaz de superar o fenômeno da alienação, que em pleno século XIX com o capitalismo se sustenta e se reforça pela divisão social do trabalho, e conseqüentemente, a relação entre a instrução e a aprendizagem estão associados ao lugar do indivíduo na classe social.

Neste contexto, ele propõe uma formação politécnica, uma educação que congregue a formação intelectual e formação profissional para os trabalhadores, com a justificativa de que a integralidade dessas duas modalidades de ensino promove a emancipação social do indivíduo e garante sua realização pessoal. Por consequência, a instrução oferecida ao operário, e sob sua própria responsabilidade, precisa envolver aprendizagem literária, científica e industrial, por meio de um ensino que vai tirá-lo da condição servil que faz dele um escravo.

Mikhail Bakunin (1814-1876) deu continuidade às discussões iniciadas por Proudhon, também preconizou “a educação integral em que todos os níveis (ou graus) deve ser igual para todos os homens e mulheres, sendo oferecida desde a infância, para que não haja mais distinção, nem espiritual, nem sexual, nem pelo trabalho, nem pela ciência, a fim de que todos possam se tornar pessoas completas” (BAKUNIN, 1979, p.43 apud GUIMARÃES, 2015, p. 126).

As práticas discursivas anarquista visavam rupturas com as dimensões de poder político e econômico que reforçava a lógica de exploração da classe burguesa sobre a operária, e para isso, lutavam por uma educação que possibilitasse a consciência e

emancipação das classes operárias, no sentido de romper com o conformismo da estrutura social, que deveria ser percebida como inevitável e imutável. Ao mesmo tempo, também objetivava suprimir o abismo educacional existente entre as classes sociais, reforçado pelo sistema dual de educação, com escola primária e profissional para o povo e a escola secundária e superior para a elite. O foco do ensino anarquista foi à contestação do capitalismo e o fortalecimento da participação política do operário, tendo as crianças como centro do processo educacional e o professor como mediador para problematizar a realidade. Sendo o grande embate do grupo o poder ideológico do Estado, que através do seu sistema educacional reproduz desigualdade social, atuando para adaptar os indivíduos à sociedade capitalista.

Ambos defendiam que as escolas deveriam ser criadas e autogeridas pelo proletariado, desenvolvendo uma educação integral e conscientizando os trabalhadores à revolução na construção de uma sociedade socialista, que deveria ser igualitária, sem distinção de classes sociais. Para eles, a educação integral deve contemplar o trabalho manual e intelectual, com a finalidade de romper a prática estabelecida na sociedade escravagista e na feudal e que foi acentuada no capitalismo, uma das facetas da dominação burguesa. Entretanto, seus pensamentos não possuíram os meios necessários à concretização das ideias educacionais, mas foram fundamentais para estabelecer as bases da ideologia anarquista.

Segundo Melo (2011) apesar das “reivindicações de educação pública, gratuita, laica e para todos ter emergido na Revolução Francesa, portanto na revolução burguesa, como um instrumento de luta contra o clero, os nobres e a dinastia dos Bourbons, a classe social detentora do capital se alinhou aos antigos adversários de modo a prorrogar o ensino confessional em oposição ao proletariado, com o intuito de preservar a propriedade” (MELO, 2011, p.7)

Para este autor, os pensamento jacobinos, proudhonianos, republicanos burgueses, com base nos ideários revolucionários e nos princípios libertários de uma educação integral e emancipatória, de fato são experienciados com a constituição da Comuna de Paris em 18 de março de 1871, quando a classe operária conquista o poder do Estado, que mesmo em curto tempo (72 dias), segundo Melo (2011) realizou “atos que se inscreve na história da educação com certa originalidade, uma vez que realizaram a separação da Igreja e o Estado, defenderam a educação integral e se pautaram no trabalho pedagógico 'ativo”

(MELO, 2011, p. 3).

Neste sentido, por uma proposta educacional constituída num processo revolucionário, Edouard Vaillant, delegado do ensino, apresenta circular no momento da deflagração da Comuna, afirmando que:

Considerando que é importante que a Revolução Comunal afirme seu caráter essencialmente socialista por uma reforma do ensino, assegurando a todos a verdadeira base da igualdade social, a instrução integral a que cada um tem direito e facilitando-lhe a aprendizagem e o exercício da profissão para a qual o dirigem seus gastos e aptidões;

Considerando, por outro lado, que enquanto se espera que um plano completo de ensino integral possa ser formulado e executado, é preciso decretar as reformas imediatas que garantem, num futuro próximo, essa transformação radical do ensino;

A delegação do ensino convida as municipalidades distritais a enviar, no mais breve prazo possível, para o doravante Ministério da Instrução Pública, Rua de Grenelle-Germain, 110, as indicações e as informações sobre os locais e estabelecimentos melhor apropriados à pronta instrução de escolas profissionais, onde os alunos, ao mesmo tempo que farão a aprendizagem de uma profissão, completarão sua instrução científica e literária.

Além disso, solicita-se às municipalidades distritais que se entendam com a Delegação do Ensino, a fim de colocar, o mais rapidamente possível, as escolas profissionais em atividade." (VAILLANT, 1871 apud ORSO, 2001, p. 14)

A Comuna de Paris é considerada um marco dos ideários igualdade e liberdade para todos, por ser o primeiro governo operário da história, insurreição popular com caráter essencialmente socialista, que expressou o entendimento acerca da transformação educacional relacionada à mudança do regime social, isto é, objetivou a educação integral sustentada em uma base socialista, na perspectiva de um homem omnilateral, que possibilita ao indivíduo se colocar no terreno da produção, da transformação, da práxis, assumindo sua posição de sujeito crítico e criativo. A proposta da Comuna teve a adesão de vários educadores tais como: Louise Michel, Gustave Lefrançais, Edouard Vaillant, Emile Dacosta, Louis Varlin, Jules Vallès, Benoît Malon, Jean Allemane, Auguste Verdure, Paul Robin, entre outros, que assumiram responsabilidades no processo revolucionário, nas tentativas de implementação das medidas “*communards*”, para isso criaram comissão de Ensino.

As atividades educacionais da Comuna se caracterizaram por ações de alfabetização e ensino, bem como, na organização dos movimentos de reuniões públicas. Em relação a essas ações, Prosper-Olivier Lissagaray escreveu:

Nada se saberia dessa revolução em matéria de educação sem as circulares das municipalidades. Várias haviam reaberto as escolas abandonadas pelas congregações e pelos professores primários da cidade, ou tinham expulsado os padres que lá restavam. A do XX Distrito vestiu e alimentou as crianças, lançando assim as primeiras bases das Caixas Escolares, tão prósperas a partir de

então. A delegação do IV Distrito dizia: 'Ensinar a criança a amar e a respeitar seu semelhante, inspirar-lhe o amor à justiça, ensinar-lhe que deve se instruir tendo em vista o interesse de todos: eis o princípio morais em que doravante repousará a educação comunal'. 'Os professores das escolas primárias e das creches', prescrevia a delegação do XII Distrito, 'empregarão exclusivamente o método experimental e científico, que parte sempre da exposição dos fatos físicos, morais e intelectuais'. Ainda estava longe de ser um programa completo (LISSAGARAY, 1995, p.180 apud MELO, 2011, p. 10-11).

Na Comuna, entre as práticas educativas para educação integral havia as produções artísticas em seus trabalhos didáticos pedagógicos, com vistas à apropriação intelectual pelo conjunto da população dos bens culturais produzidos pela humanidade, também compreendia práticas a espaços museais - “Os museus foram abertos ao público, assim como o Jardim das Tulherias abertos às crianças” (MICHEL, 1999, p.154 apud MELO, 2011, p. 11).

A proposta de articulação de educação, cultura e revolução marca a tradição libertária, que define o campo da educação como aquele que possibilita o acesso à cultura aos sujeitos sociais, tornando-os capazes não só de fruí-la, mas de produzi-la, recriando-se a si mesmos e ao mundo.

Esta corrente reconhecida como socialista libertária ou utópica defendia uma educação para a classe operária fora dos modelos de escolas estatais e religiosas, com argumentos de que as castas aristocráticas e a igreja mantinham o povo na mais absoluta ignorância para melhor explorarem e governarem, assim impedindo a emancipação sentimental, intelectual, econômica e social do proletariado e da humanidade.

Segundo Gallo (2002), os princípios filosóficos, políticos, sociais e epistemológicos que fundamentam a educação integral anarquista devem ser: a) um processo de formação humana; b) permanente; c) um processo educativo que contribua para a superação da alienação; d) que o conhecimento corresponde ao poder e, logo, a educação é a tática de luta contra a hegemonia; e) individualidade e coletividade devem ser instâncias plenamente articuladas.

Várias experiências foram realizadas com base na concepção anarquista de educação integral, entre as mais conhecidas estão a do Orfanato Prèvoist em Cempius, na França, no período compreendido entre 1880 e 1894, cujo diretor foi o pedagogo Paul Robin³³; a Escola Moderna de Barcelona, na Espanha, criada por Francisco Ferrer y

³³ Paul Robin (1837-1912) chegou a ser secretário de Karl Marx na direção da Associação Internacional dos Trabalhadores – AIT, e na gestão do Orfanato teve condições de sistematizar o conceito de educação integral.

Guardia que funcionou de 1901 a 1905.

No início do século XX, os ideais do movimento anarquista chegaram ao Brasil trazido principalmente pelos imigrantes espanhóis e italianos, que se organizaram em sindicatos e federações, com a finalidade de atuar junto com a emergente classe dos trabalhadores urbanos. Tendo em vista, ao grande número de analfabetos, que dificultava as leituras dos boletins e jornais produzidos para divulgar as ideias revolucionárias nos meios populares e operários, criaram espaços educativos para ampliar a conscientização e a participação dos trabalhadores. Nas escolas anarquistas, os operários e seus filhos teriam acesso ao conhecimento formal, temperado pela ideologia do movimento. Com apoio financeiro de sindicatos e federações, essas escolas se espalham no país. Segundo Moraes (2009) entre 1885 e 1925, cerca de quarenta instituições de ensino anarquista surgiram no Brasil. A primeira foi a Escola União Operária em Porto Alegre (RS), em Fortaleza (CE) funcionou a Escola Germinal (1906), em Campinas (SP) teve a Escola Livre (1908), no Rio de Janeiro (RJ) a Escola Operária 1º de Maio, e em São Paulo (SP) existiu as Escolas Modernas nº 1 e nº 2 (ambas de 1912), entre outras. Estas escolas se inspiraram no método racionalista de Ferrer, tendo com base a coeducação de sexos e de classes, a ausência de recompensas e castigos, a educação integral, o ensino fundado na ciência e não em misticismos ou noções religiosas, a formação permanente do caráter, o cultivo da vontade, a harmonia corpo-intelecto-moralidade, sempre com base nos exemplos e na grande lei natural da solidariedade; a educação infantil deveria buscar métodos adaptados à psicologia da criança.

Os currículos das escolas anarquistas brasileiras apresentavam nos seus discursos princípios conceituais de educação integral, em sintonia com a proposta racionalista de Ferrer, privilegiando a leitura, a caligrafia, a gramática, a aritmética, a geografia, a geometria, a botânica, a geologia, a mineralogia, a física, a química, a história e o desenho. Também incluíam sessões artísticas e conferências científicas. E para além da sala de aula, os alunos e alunas participavam de eventos operários, principalmente em datas consideradas importantes pelos anarquistas, como 18 de março em referência a data da Comuna de Paris; a data 1º de maio em memória a execução dos “mártires de Chicago” (1886) operários que pediam a redução da jornada de trabalho para oito horas diárias e 13 de outubro por ser a data do fuzilamento de Ferrer em 1909.

Dessa forma, a escola visava aproximar alunos, famílias e sindicatos, contribuindo

para manter viva a memória e a necessidade das lutas proletárias. As ações educativas anarquistas resultaram também em fundação de bibliotecas, centros de estudos, centros de cultura, universidade popular e grande circulação de periódicos.

As agitações sociais marcadas em 1917 e 1919 com as greves gerais em São Paulo e no Rio de Janeiro, tendo forte presença de lideranças anarquistas chamaram a atenção do Estado e da Igreja Católica, fazendo com que os anarquistas fossem vistos como ameaça, sendo perseguidos e sofrendo duras repressões, que decorreu em:

[...] inúmeros militantes estrangeiros foram expulsos do país, suas escolas foram fechadas e os professores foram acusados de difundir a revolução social. Educadores vinculados àquelas escolas foram colocados em listas negras de industriários da época, e não conseguiram se empregar novamente. A classe dominante e os governantes criaram e divulgaram a tese segundo a qual o anarquismo era uma “planta exótica” – vinda da Europa, não teria clima favorável para se desenvolver por aqui. A estratégia era evidente: negar a luta de classes e ressaltar a suposta cordialidade e o apego à ordem do povo brasileiro (MORAES,2009,p.85).

Em 1920, com o III Congresso Operário Brasileiro – COB o clima de tensão aumenta, principalmente após a moção redigida por Edgard Leuenroth (1881-1968), um dos principais militantes anarquistas da República Velha, que faz severas críticas ao governo paulista por fechar de forma arbitrária as Escolas Modernas, no entanto, protege as escolas reacionárias. Durante o governo de Artur Bernardes (1922-1926) grupos de revolucionários foram expulsos, deportados e presos minando a força do anarquismo. Depois, com o Estado Novo e a implantação do sindicalismo oficial vinculado ao governo, a atuação do movimento acabou restrita a atividades culturais e educativas. (MORAES, 2009)

As propostas libertárias anarquistas, mesmo com o contramovimento estatal, deixou expressões significativas no século XX, sendo alguns de seus princípios absorvidos em muitas correntes pedagógicas e reformas educacionais, a exemplo das propostas de Celestin Freinet (1896-1966), a Escola Nova de John Dewey (1859-1952), a pedagogia de Paulo Freire³⁴ (1921-1997) e, mais recentemente, o movimento das Escolas Democráticas.

Entre as décadas de 20 e 30 do século XX, surge em sentido ideológico contrário a experiência de educação libertária anarquista a corrente autoritária reconhecida como Ação

³⁴ O próprio Programa Mais Educação nos seus documentos orientadores às atividades pedagógicas, fazem referência a Paulo Freire, Anísio Teixeira seguidor do John Dewey. Também identificamos, mesmo sem fazer citação direta, que muito dos macrocampos com suas atividades educativas se aproximam de alguns princípios pedagógicos de Celestin Freinet, como o jornal e a rádio na escola, a aula passeio com visitas a espaços externos, entre outras.

Integralista Brasileira (AIB) que defendia a ampliação do controle social e dos processos de distribuição criteriosa dos indivíduos nos segmentos hierarquizados da sociedade. Este grupo conduziu um movimento de escolas com apoio do Estado com práticas de educação de caráter autoritária reconhecida como Ação Integralista Brasileira (AIB), que defendia a ampliação do controle social e dos processos de distribuição criteriosa dos indivíduos nos segmentos hierarquizados da sociedade. Com esta intenção e com o lema educação integral para o homem integral, pregava uma educação integralista doutrinária e moralizadora, tendo como valores sacrifício, sofrimento, disciplina e obediência aos superiores. Modelo caracterizado como um movimento fascista que virou partido político, também nomeado como AIB em 1935, comandado por Plínio Salgado. Defendia uma educação ao poder do Estado, ou seja, a educação deveria estar a serviço dos projetos e necessidades estatais. Assim, o indivíduo deveria ser moldado para atender aos interesses do “Estado Integral”.

A Ação Integralista Brasileira com discurso em defesa aos direitos da família e da religião se colocava contrário à concepção radical de ensino público utilizando-se de princípios ideológicos liberais elitistas, seguindo o pensamento higienista-educacional presente em 1920, em que:

[...] a bandeira da alfabetização surgia como uma cruzada moral de salvação da nação, como a solução para todos os males. A compreensão da ignorância como doença, dos analfabetos como seres que “vegetavam”, a formulação “povo-criança”, a ser educado e preparado para transformar-se em “povo-nação”, levavam a um projeto autoritário de educação escolar. (CAVALIERE, 2010, p. 251)

Este grupo juntamente com os representantes da igreja Católica, por terem interesses em manter o poder ideológico na condução das escolas privadas, foram opositores ao movimento da escola laica e pública que se inicia em 1924 através da Associação Brasileira de Educação (ABE), organização da sociedade civil reconhecida como espaço social e político, composta por professores, jornalistas, advogados, políticos, escritores, engenheiros e funcionários do governo, que se desenvolveu com a finalidade de construir proposições à implantação de uma política nacional de educação a ser regulada pelo poder do Estado.

Neste contexto de debate político na década de 20, alguns profissionais da educação contribuíram nas reformas do ensino em alguns estados brasileiros: Sampaio Dória na cidade de São Paulo em 1920; Lourenço Filho no Ceará em 1922/23; José Augusto no Rio Grande do Norte em 1925/28; Carneiro Leão no Distrito Federal (1922/26) e em

Pernambuco (1928); Lysímaco da Costa no Paraná em 1927; Francisco Campos em Minas Gerais (1927/28) e Anísio Teixeira na Bahia em 1928.

A inserção de alguns desses profissionais na Associação Brasileira de Educação (ABE), inicia no seu interior uma luta pela hegemonia, com jogo de interesses ideológicos diferentes entre liberais “pragmatistas” (ou renovada progressista) e conservadores reconhecidos como liberais “elistas” ou tradicionais, e o ponto culminante desse conflito foi durante a IV Conferência Nacional de Educação (CNE), pois até então a associação era liderada pelo grupo conservador onde predominavam os católicos.

Apesar da diferença em relação a laicidade do ensino, ambos profissionais são defensores das tendências pedagógicas liberais que surgiram no século XIX, sob forte influência dos ideários da Revolução Francesa, aprofundadas pelo sistema capitalista e com as contribuições do liberalismo no mundo ocidental.

No contexto de redefinição do Estado provocado pela Revolução de 30, foi criado no Governo Provisório de Vargas o Ministério da Educação e Saúde Pública, tendo como primeiro ministro Francisco Campos, que por ser católico faz retornar o ensino religioso como facultativo nas escolas públicas através de decretos nos quais criou o Conselho Nacional de Educação, que consolidou as disposições sobre a organização do ensino secundário, no entanto, com total omissão em relação à educação primária.

Em resposta aos problemas cruciantes da educação nacional e a necessidade urgente de se criar diretrizes para um Plano Nacional de Educação, em 1932, é lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: A reconstrução educacional no Brasil, elaborado por Fernando Azevedo e assinado por 26 educadores. Sendo considerado um documento de política educacional em que está em causa à defesa da escola pública ao destacar a necessidade da construção de um programa educacional de âmbito nacional, norteado pelos princípios de laicidade, gratuidade, obrigatoriedade, co-educação e unicidade da escola.

No Manifesto está presente a ideia de educação integral associada como direito do indivíduo a uma educação pública que alcance as diversas dimensões de sua formação, constando a expressão “formação integral das novas gerações” ao sugerir a criação de instituições periescolares e postescolares, caracterizadas como espaços educativos ou de assistência social, as quais deveriam ser incorporadas em todos os sistemas de organização escolar. Visava combater a dualidade entre rede pública e privada, defendendo a

universalização e laicidade do ensino primário sob a responsabilidade do Estado. Reforçando a disputa já existente na ABE, tendo de um lado os escolanovistas liberais pragmatistas³⁵, que estavam a favor do ensino de caráter público e laico, sendo Anísio Teixeira um dos precursores, e de outro lado os conservadores Católicos interessados em manter o ensino religioso e de garantir a rede privada.

Anísio Teixeira, como liberal pragmatista defendia uma concepção de educação como vida e descoberta, propondo novas formas de organização cotidiana da experiência escolar e determinando a necessidade de sua diversificação e ampliação emergente do crescimento quantitativo do sistema escolar público. Assim, defendia a ideia de que a educação não deveria ser intelectualista e a escola pública deveria ampliar o tempo de aulas. Além disso, a proposta incluía a articulação entre currículo e atividades práticas a partir do conceito de experiências de Dewey (TEIXEIRA, 1955) que inclui um novo conceito de conhecimento científico com atividades intelectuais e de trabalho (TEIXEIRA, 1989), mas também a formação da cidadania de forma igualitária para todos. Em termos do direito à educação a proposta se aproxima do conceito de educação republicana.

O seu pensamento para a educação brasileira provoca um discurso “inovador” para a época, presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, ao afirmar que:

[...] é impossível realizar-se em intensidade e extensão, uma sólida obra educacional, sem se rasgarem à escola aberturas no maior número possível de direções e sem se multiplicarem os pontos de apoio de que ela precisa, para se desenvolver recorrendo a comunidade como à fonte que lhes há de proporcionar todos os elementos necessários para elevar as condições materiais e espirituais das escolas (REVISTA HISTEDBR, 2006, P. 202)³⁶

Anísio é considerando uma referência na concepção do Programa Mais Educação, nas produções textuais do citado programa. Para Moll, idealizadora do programa, as ideias dele apontam princípios de Educação Integral em tempo integral,

[...] haverá escolas nucleares e parques escolares, sendo obrigada a criança a freqüentar regularmente as duas instalações. O sistema escolar para isso funcionará em dois turnos, para cada criança [...] no primeiro turno a criança receberá, em prédio econômico e adequado, o ensino propriamente dito; no segundo receberá, em um parque-escola aparelhado e desenvolvido, a sua educação propriamente social, a educação física, a educação musical, a educação sanitária, a assistência alimentar e o uso da leitura em bibliotecas infantis e juvenis (TEIXEIRA, 1997, p. 243 apud MOLL, 2008, p.14).

³⁵ Anísio Teixeira, que defendia uma educação pragmatista concebida como um processo de recriação ou reconstrução do educando por meio da experimentação, elaborada por John Dewey.

³⁶ Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf Acesso em 20/04/2016.

Em 1946 no Governo de Dutra a Constituição Federal determina à União a competência de fixar as diretrizes e bases da educação nacional, mas a sua efetivação não foi imediata, perdurou um processo de quatorze anos de intensos debates e conflitos de interesses entre três grupos distintos: os liberais pragmatistas, os liberais elitistas e os de tendência socialista.

Assim foi nesse jogo de coalização ideológica e de força política que efetivamente foi promulgada em 1961 a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61) que estabelece no seu artigo 30 um conjunto de isenções da obrigatoriedade, ao afirmar que “não precisa ser destinatário da educação escolar: os que comprovarem *estado de pobreza*, os que não puderem ir à escola por haver *insuficiência de escolas* ou por estas já terem suas *matrículas encerradas*. Além desses casos, incluem-se os indivíduos que estejam com alguma *doença ou anomalia grave*” (CURY, 2008, p. 1193 e 1194).

No entanto, apesar do movimento de pressões e tensões presente na década de 30 e que continuou nas décadas de 40, 50, 60 e 70 para a consolidação da educação pública como direito a todos, é evidente a falta de interesse em garantir o direito a escolarização daqueles que estão em “estado de pobreza”, como forma de reforçar a manutenção de discriminação social de muitos numa relação de dependência ao trabalho precário. Se os segmentos populares não tinham condições de acesso à escolarização, muito menos eram oferecidas escolas de tempo integral. Com raríssimas exceções buscava conjugar o tempo escolar com o trabalho produtivo, com o discurso de que “aos filhos dos que vivem do trabalho braçal importa mais que assumam, desde cedo, os hábitos laborais do que os hábitos intelectuais” (GIOLO, 2012, p. 95). Enquanto que a classe dominante sempre teve escola de tempo integral, por exemplo, “os colégios jesuíticos do período colonial eram de tempo integral, os colégios e os liceus onde estudava a elite imperial eram também de tempo integral, sendo a maioria internatos; o mesmo pode-se dizer dos grandes colégios da República, dirigidos por ordens religiosas ou por empresários laicos” (IDEM, p. 94).

Na perspectiva de intensificar a alfabetização das classes populares como forma de mobilização política e de “conscientização”, no início dos anos 60 surgiu conjunto de ações como o “Movimento de Educação de Base (MEB), uma iniciativa de grupos da esquerda católica, as campanhas dos Centros Populares de Cultura (CPCs), organizados pela União Nacional dos Estudantes (UNE), e ações mais localizadas, tal como o Movimento de Cultura Popular em Pernambuco e a campanha “De Pé no Chão Também se

Aprende a Ler", no Rio Grande do Norte" (AZEVEDO, 2001, p. 17).

Com a instalação do golpe de 1964 pelos militares todos esses movimentos foram perseguidos e desestruturados, como uma das formas de manter o "mandonismo e o poder" nas estruturas de dominação, embora adaptadas à realidade da sociedade que se complexificou e evoluiu (AZEVEDO, 2001).

O getulismo, a forma corporativa de atendimento das demandas do trabalho, a "cidadania regulada", a legislação sindical, a instauração da ditadura do Estado Novo, as práticas de cooptação, o modo exógeno de surgimento dos partidos políticos, a vigência restrita da democracia política no pós-guerra, a predominância das práticas populistas no processo de incorporação das massas, o golpe militar de 1964, são fenômenos que sintetizam o caráter autoritário desse sistema de dominação, no desenrolar de todo o processo. (AZEVEDO, 2001, p.13)

Na década de 80 num período autoritário, o antropólogo Darcy Ribeiro, como Secretário da Educação no Rio de Janeiro, no governo de Leonel Brizola, idealizou os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), popularmente conhecidos como "Brizolões", com projeto arquitetônico moderno de Oscar Niemeyer, oferecendo uma estrutura com capacidade média de atender mil alunos que permaneciam na escola em tempo integral – das 8 da manhã às 5 da tarde – desenvolvendo atividades de estudos orientados, esporte, lazer e cultura, também faziam suas atividades de refeições e de higiene. O dimensionamento da manutenção da infraestrutura aliada às mudanças de gestão de governo do Rio de Janeiro, que não priorizaram o projeto junto com ausência de um movimento com expressão política de resistência, fez com que:

[...] muitas das escolas de tempo integral da rede estadual, especialmente as da região do Grande-Rio, tornaram-se "escolas abandonadas" confusas, problemáticas, rejeitadas pelo próprio sistema, sem projeto e sem condições de administrar sequer seu espaço. Foram assim estigmatizadas como escolas para crianças sem cuidados familiares, semi-marginalizadas. Situadas em regiões abandonadas pelo poder público, subsumiram à ineficiência geral do sistema escolar estadual e às condições de miséria local. Nesses casos, pensando-se na idéia de "criação de padrão" o efeito obtido foi exatamente o contrário do que se esperava. (CAVALIERI³⁷)

Com a reinstalação da democracia política no Brasil inicia um novo processo. Em 1988 a Constituição na sua proclamação de direitos da cidadania aponta novas obrigações do Estado, como forma de garantir direitos que foram historicamente excluídos. Nela a educação se torna o primeiro dos direitos sociais, mas especificamente no artigo 6º,

³⁷ MEMÓRIA DAS ESCOLAS DE TEMPO INTEGRAL DO RIO DE JANEIRO (CIEPs): documentos e protagonistas. Disponível em: http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe1/anais/017_ana_maria_vilella.pdf Acesso em 30/04/2016.

determinando o ensino fundamental, gratuito e obrigatório seja direito público para todos. Estabelece que os sistemas de ensino passem a coexistir em regime de colaboração recíproca, a gestão democrática como princípio administrativo, e a gratuidade em nível nacional para todos os níveis e etapas da escolarização pública.

Com a retomada das eleições diretas em 1990 pós-golpe militar, Fernando Collor de Melo assume a presidência e concebe o projeto dos Centros Integrados de Atendimento à Criança (Ciacs), inspirado pela experiência dos Cieps, mas com o processo de impugnação de seu mandato (Impeachment) o projeto foi alterado pelo seu sucessor, Itamar Franco, que presidiu o Brasil até 1994, reconfigurando a proposta, porém mantendo a mesma orientação pedagógica, mas alterando sua denominação para Centros de Atenção Integral à Criança (Caics). A proposta durou pouco tempo, a construção de novas unidades foi interrompida no início de 1995.

Mais recentemente, em 2005, o Estado das Minas Gerais idealizou o Programa Aluno de Tempo Integral, direcionado para crianças em vulnerabilidade educacional. No município de Belo Horizonte, a Escola Plural criou o Programa Educação em Tempo Integral buscando a ampliação de tempos e espaços através de parcerias com organismos comunitários, equipamentos públicos e universidades. No mesmo ano, por meio do Decreto nº 3.867/2005, o Estado de Santa Catarina regulamenta a implantação da Escola Pública Integrada para o ensino fundamental com uma jornada de oito horas entre atividades curriculares e complementares³⁸.

Outras experiências de educação de tempo integral mais recente foram realizadas, sendo referências de âmbito nacional, inclusive algumas são citadas nos documentos oficiais do Programa Mais Educação. A exemplo da experiência Escola Integrada criada em 2006, na administração do Prefeito Fernando Pimentel no Município de Belo Horizonte, que ampliou a jornada escolar para nove horas, em uma proposta de articulação intersetorial com os projetos político pedagógicos das escolas, transformando espaços físicos da Cidade em espaços educacionais. Também, a proposta de educação integral implantada em 2001 no Município de Apucarana (Paraná), durante a gestão do Prefeito Padre Pegorer e teve como objetivo principal promover o debate acerca da jornada escolar

³⁸GOMES, O projeto escola pública integrada em Santa Catarina: o oferecimento das escolas de tempo integral nas escolas da rede pública estadual de ensino, UNESC. Disponível em <http://www.simposioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/EC33.pdf> Acesso em 30/04/2016.

com vista a unificar atividades de turno e contraturno, buscando romper essa fragmentação e trazendo a participação da comunidade e parcerias.

E o projeto do Município de Nova Iguaçu (RJ), na administração do Prefeito Lindbergh Farias, fundamentado na concepção de Cidade Educadora, que defende a expansão dos limites da escola para a Cidade com intencionalidade de prática educativa, e considera as múltiplas dimensões do desenvolvimento humano realizadas em um projeto político pedagógico, prevendo parcerias com a comunidade e envolvendo oficinairos e voluntários.

Apesar da riqueza desse arcabouço de experiências de jornada ampliada e educação integral e do que estava determinado na Constituição de 1988, pode-se afirmar que foi a partir do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, através do Ministério da Educação, que se iniciou uma organicidade estruturante com uma série de propostas e projetos de leis, discutidos com os setores interessados em colocar na agenda do governo a questão de ampliação da jornada escolar, por meio de ações e programas, entre eles o Programa Mais Educação como uma política indutora de educação integral.

4.2 Programa Mais Educação: política indutora de educação integral no Brasil

Na busca de atender a legislação educacional (Constituição 1988, LDB, PNE), e na perspectiva de promover a melhoria da educação, o MEC lança em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), conjugando um conjunto de programas e ações para impulsionar a qualidade da educação brasileira. Para estabelecer um parâmetro de acompanhamento e avaliação da qualidade da Educação Básica, cria em 2007 um índice que conjuga resultados do desempenho de estudantes nos testes padronizados, como a prova Brasil e o SAEB, e taxas de aprovação, que resultou no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

A partir daí, com base nos resultados obtidos pelo índice, o MEC constata 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 (MEC, 2009). Neste sentido, o governo se ampara num conjunto de

marcos legais³⁹ e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – e institucionaliza o Programa Mais Educação, por meio da Portaria Normativa Interministerial Nº 17, de 24 de abril de 2007, assinada pelo Ministério da Educação, da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento Social e publicada no Diário Oficial da União, de 26 de abril de 2007. A sua formulação é promovida na Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania vinculada a SECAD/MEC. O Mais Educação tem como objetivo:

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, processo e conteúdos educativos (BRASIL, 2007)

O programa se configura como ação intersetorial entre as políticas públicas educacionais e sociais, na perspectiva de contribuir para a diminuição das desigualdades educacionais, quanto para a valorização da diversidade cultural brasileira. Neste sentido, propõe dialogar as ações empreendidas pelos Ministérios da Educação – MEC, da Cultura – MINC, do Esporte – ME, do Meio Ambiente – MMA, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, da Ciência e da Tecnologia – MCT e, também da Secretaria Nacional de Juventude e da Assessoria Especial da Presidência da República, essa última por meio do Programa Escolas-Irmãs, passando a contar com o apoio do Ministério da Defesa, na possibilidade de expansão dos fundamentos de educação pública.

Entre as justificativas fundantes do PME, destaca-se a situação de vulnerabilidade e risco a que estão submetidas parcelas consideráveis de crianças, adolescentes e jovens e suas famílias, relacionadas à pobreza, discriminação étnico-racial, baixa escolaridade, fragilização de vínculos, trabalho infantil, exploração sexual e outras formas de violação de direitos (BRASIL, 2007).

Assim busca incentivar as seguintes ações centrais: 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 das escolas. A sua implementação está indicada no parágrafo único do art. 1º da mesma Portaria, que determina:

O programa será implementado por meio do apoio à realização, em escolas e outros espaços socioculturais, de ações socioeducativas no contraturno escolar,

³⁹ Os artigos 9º, III 19 e 34 20 da Lei No 9394/96; das metas 21 e 22 21, da Lei No 10.172/ 2001; do art. 10 22, da Lei Nº 11.494/07 23, da Lei No 8.069/1990 24, da Lei No 9.608/88 25.

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. BRASIL-MEC, 2007)

O Decreto N° 7.083/2010, define a finalidade do Programa Mais Educação, estabelecendo que:

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

Para orientação quanto as possibilidade de estabelecer relação com o currículo da escola, são apresentados atividades temáticas a serem desenvolvidas, denominadas como macrocampos, os quais foram reduzidos de dez para cinco: (1) Acompanhamento Pedagógico (definido como OBRIGATÓRIO); (2) Comunicação, Uso de Mídias e Cultura Digital; (3) Cultura, Artes e Educação Patrimonial; (4) Educação Ambiental, Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária e Criativa / Educação Econômica, (5) Esporte e Lazer (MEC, 2013).

Segundo o documento “manual operacional de Educação Integral de 2013” as distribuições das atividades dos macrocampos estão interligadas com as quatro áreas de conhecimento constantes no currículo da base nacional comum – Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas.

No documento “Manual Passo a Passo” (2011) são apresentada 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 esclarece 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” (idem, p. 11).

Em 2008, o PME iniciou com a adesão de 54 municípios com a participação de

1.380 escolas, selecionados a partir dos seguintes critérios (idem, p. 14):

- 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.

Em 2015, o programa tinha quase 51.440 escolas inscritas, nos 26 estados e Distrito Federal. Em termos de repasse de verbas para o desenvolvimento do Programa Mais Educação, o Manual Operacional (BRASIL, 2013, p. 24) expõe que “o montante de recursos destinados a cada escola será repassado por intermédio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/Educação Integral”, regulamentado pela Resolução/CD/FNDE no 34/2013, e destinado às atividades de custeio (ressarcimento das despesas de transporte e alimentação dos monitores, aquisição dos materiais pedagógicos e de consumo para a realização das atividades, contratação de serviços necessários para o desenvolvimento das atividades) e de capital (aquisição de bens ou materiais permanentes). A utilização destes recursos é responsabilidade da gestão do programa, que deve, periodicamente, prestar conta.

Quanto ao funcionamento das práticas educativas do Programa Mais Educação, o Manual (BRASIL, 2013) recomenda que:

“O trabalho de monitoria deverá ser desempenhado, preferencialmente, por estudantes universitários de formação específica nas áreas de desenvolvimento das atividades ou pessoas da comunidade com habilidades apropriadas, como, por exemplo, instrutor de judô, mestre de capoeira, contador de histórias, agricultor para horta escolar, etc. Além disso, poderão desempenhar a função de monitoria, de acordo com suas competências, saberes e habilidades, estudantes da EJA e estudantes do ensino médio. Recomenda-se a não utilização de professores da própria escola para atuarem como monitores, quando isso significar ressarcimento de despesas de transporte e alimentação com recursos do FNDE” (BRASIL, 2013, p. 23)

Em relação aos demais membros da equipe para desenvolvimento das atividades, o mesmo documento, determina que é da responsabilidade da “Secretaria Estadual, Municipal ou Distrital de Educação disponibilizar um professor vinculado à escola, com dedicação de no mínimo vinte horas, preferencialmente quarenta, denominado "Professor Comunitário". Este será o responsável pelo acompanhamento pedagógico e administrativo do Programa e seus custos referem-se à contrapartida oferecida pela Entidade Executora (Eex)”. (Idem).

Também, estabelece que deve-se:

“Nomear pelo menos um técnico da Secretaria Estadual, Distrital ou Municipal de Educação, com a responsabilidade de coordenar as atividades realizadas nas

escolas participantes do Programa, no âmbito da Secretaria de Educação. Esses técnicos ficarão responsáveis por acompanhar a disponibilização das senhas, o preenchimento do Plano de Atendimento pelos representantes das escolas, a tramitação dos documentos no SIMEC e a confirmação do Plano Geral Consolidado”. (Idem)

Para orientar a execução do Programa, além dos Manuais já referenciados, a equipe de gestores do Programa produziu diversos documentos orientadores, com concepções e diretrizes para gestão do Programa em seus territórios. Esses documentos foram elaborados a partir da colaboração das secretarias de educação, comitês e de uma comunidade acadêmica que se formou em torno da concepção de “educação integral em tempo integral”. Destacam-se os três primeiros cadernos: Texto de Referência para o debate nacional; Gestão Intersetorial no Território; Rede de Saberes: Pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação Integral.

O primeiro caderno “Texto referência para o debate nacional” (BRASIL, 2009) trata do debate conceitual sobre o modelo de educação integral difundido pelo MEC, cuja formulação se deu pela reunião de setores da sociedade civil, gestores municipais, estaduais e federais, representantes da 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. Nesse caderno se expressaram as duas vertentes de modelos fundamentais de Educação escolar em Educação Integral: “alunos em tempo integral” e “escolas em tempo integral” (CAVALIERE, 2009).

Estas duas concepções de modelos foram elaboradas por Cavaliere, sendo:

No primeiro, a ênfase estaria no fortalecimento da unidade escolar, com mudanças em seu interior pela atribuição de novas tarefas, mais equipamentos e profissionais com formação diversificada, pretendendo propiciar a alunos e professores uma vivência institucional de outra ordem. No segundo, a ênfase estaria na oferta de atividades diversificadas aos alunos no turno alternativo ao da escola, fruto da articulação com instituições multissetoriais, utilizando espaços e agentes que não os da própria escola, pretendendo propiciar experiências múltiplas e não padronizadas. (CAVALIERE, 2009, p. 53)

Ele também aponta três experiências municipais – Nova Iguaçu (RJ), Belo Horizonte (MG) e Apucarana (PR) como referências de sucesso na gestão desses programas, Silva (2013) evidencia que essas três iniciativas possuíam aproximações com a concepção adotada pelas ONGs Cidade Escola Aprendiz, Instituto Paulo Freire e Cenpec – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, que têm se destacado nas discussões sobre a educação integral e que são parceiras declaradas de dois

desses três municípios tidos como exemplares pelo Programa Mais Educação.

O segundo documento é o caderno Gestão Intersetorial no Território, destaca as instâncias de gestão da política e as suas atribuições. 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” (MEC, 2009, p.27). As instâncias de gestão e acompanhamento da política são:

1 - FÓRUM INTERMINISTERIAL MAIS EDUCAÇÃO foi instituído em nível federal pela Portaria Interministerial nº 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.

2 - COMITÊ METROPOLITANO MAIS EDUCAÇÃO foi 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.

3 - COMITÊ LOCAL MAIS EDUCAÇÃO que tem como objetivo integrar diferentes atores do território para formular e acompanhar o Plano de Ação Local de Educação Integral. Se caracteriza como mecanismo de articulação entre os atores das secretarias de educação, do governo federal e demais instituições parceiras, como as universidades, fundações de pesquisa, entre outras.

O referido caderno Gestão Intersetorial no Território apresenta os vinte e cinco programas, dos seis ministérios, e suas potencialidades que se articulam com o Programa Mais Educação. É registrado que os une 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 terceiro caderno é intitulado “Rede de Saberes: Pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação Integral” (MEC, 2009c), tem uma abordagem mais direcionada para professores e diretores de escola. Na introdução, afirma 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 (MEC, 2009, p. 14).

O documento reconhece 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, 2009, p. 14-15).

Assim, na ampliação do tempo escolar na perspectiva da Educação Integral buscase expandir o horizonte formativo do estudante e estimular o desenvolvimento cognitivo, estético, ético e histórico. Neste sentido, visa aproximar a proposta de Educação Integral com o Relatório Delors (UNESCO), trabalhando na educação integral com os quatro pilares da educação: aprender a ser, aprender a conviver, aprender a conhecer e aprender a fazer. Essa concepção de educação propagada pela UNESCO entre outros organismos

multilaterais tem influenciado programas de ampliação de jornada escolar em outros países da América Latina, tais como Venezuela, México e Argentina. Nesses países há uma preocupação em incluir atividades do campo das artes e de esportes nas propostas de escolas com tempo ampliado. Cuba e México criaram respectivamente os programas “*Extensión de la Jornada*” e “*Programa de Escuelas de Tiempo Completo*”, em 2007. Em 2011, a Argentina criou a “*Política Nacional para a Ampliación de la Jornada Escolar en Nivel Primario*”. Por outro lado, essa proposta já está circulando na região desde a década de 90, em que o Chile foi um dos pioneiros, quando em 1997 criou o regime de “*Jornada Escolar Completa Diurna*”. Em 1998, o Uruguai implantou o programa “*Escuelas de Tiempo Completo*” e em 1999, a Venezuela estabeleceu a ampliação da jornada que, atualmente, é o programa “*Escuelas Bolivarianas*”.

Segundo Veleda (2013), percebe-se um conjunto de discursos nas políticas de extensão da jornada escolar em alguns países da América Latina (Chile, Uruguai, Argentina, México e Venezuela). Primeiro, a ideia de ampliação de jornada está relacionada a concepção de proteção social, no sentido de ampliar o atendimento às crianças mais pobres. Segundo, a concepção de que essa ampliação pode possibilitar a redução dos baixos níveis e as desigualdades de aprendizagem. E, por último, um discurso que está relacionado com o direito de aprender, como está posto no Relatório Delors. De uma forma geral, essas políticas estão inseridas numa matriz discursiva mais ampla, que tem como gramática dominante a diminuição das desigualdades no sistema capitalista que pode ser interpretada como amenizar suas contradições.

CAPÍTULO V - PROCESSOS POLÍTICOS E DISCURSOS NA FORMAÇÃO DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

A retomada de debate nacional sobre educação integral no segundo mandato do governo de Lula nos permitiu relacionar este momento, como um contexto político (influência e estratégia política) conforme a abordagem de Ball (1992) ou fluxo político no modelo analítico de Kingdon (1995). Portanto, A abordagem do Ciclo de Política servirá de balizamento teórico para analisarmos os discursos junto com o modelo de Kingdon, em relação ao conjunto de forças no contexto político.

5.1 O perfil dos formuladores do PME

Como afirma Kingdon (1995), na definição de uma agenda os atores tem papeis essenciais, porque é através deles que as ideias e os interesses podem contribuir decisivamente à chegada de uma questão na agenda ou a focalização em uma questão preexistente. Para ele o papel que os atores assumem podem influenciar nas políticas públicas no interior dos setores, sejam por meio de leis ou de regulamentos, de seus discursos nas tribunas, de suas participações em grupos e comissões internas, fóruns externos e da divulgação de textos e notas em que fundamentam a ação da política. Esse processo leva à construção de alternativas.

Neste sentido, buscamos interpretar os discursos que estavam constituídos na formulação do PME, a partir das falas de pessoas que participaram deste momento, obtidas por meio das entrevistas, bem como, de publicações com discursos de atores que não foram entrevistados, mas que pela sua função/cargo foram importantes no processo.

A seleção das pessoas entrevistadas foi inspirada nas categorias definidas por Kingdon (1995): atores visíveis e invisíveis. Os atores visíveis são aqueles que têm poder suficiente para estabelecer agendas governamentais, tais como o presidente e seus assessores de alto escalão, os parlamentares, os partidos, a mídia. E os atores invisíveis àqueles que agem de forma indireta no processo político, como acadêmicos, pesquisadores, burocratas, funcionários do Congresso, atuando na produção das alternativas/soluções de políticas.

Seguindo a categorização de Kingdon, entrevistamos três atores visíveis, sendo

duas pessoas que ocuparam cargos na secretaria – SECAD e SEB. Na categoria atores invisíveis foram entrevistados seis pessoas; quatro consultores contratados pela UNESCO, Organização dos Estados Ibero-Americanos – OEI e uma representante da UNICEF.

As informações das entrevistas juntamente com pesquisas no Portal Lattes dos currículos, permitiu identificar a presença de um conjunto de atores com perfil histórico nos movimentos sociais, sindicais e estudantis; acadêmicos e profissionais, alguns com experiências em gestões municipais do PT, bem como, em ONGs, Fundações, Institutos, escolas públicas e privadas, que, ao assumirem suas funções no MEC, trouxeram suas práticas administrativas, mas principalmente, influenciaram com conceitos, conhecimentos e visões de mundo no processo político de formulação do Programa Mais Educação. Como afirma Ball, os sujeitos agem a partir de seus códigos culturais e de suas idiossincrasias.

Ao perguntarmos sobre a trajetória profissional e a relação com o PME, a entrevistada afirma que:

Eu iniciei em 2006, [...] participei de uma seleção da Unesco, de um edital da Unesco, eu participei, eram 5 etapas, de um processo seletivo. E aí fui selecionada para fazer parte do Escola Aberta de Minas, tinha duas vagas. E aí comecei aqui em Minas coordenando o Escola Aberta; era Belo Horizonte mais onze municípios da região metropolitana. Aí fiquei de 2006 até 2010 fazendo esse trabalho só com o E.A. Entrando, obviamente que a partir de 2008 entra também o Mais Educação, mais o foco maior era o E.A. (Entrevistada C, em 23/12/2015 às 16:32)

Seguindo a apresentação outra entrevistada também faz referência do Escola Aberta e Mais Educação:

[...] tenho experiência de trabalho com um antigo programa chamado Escola Aberta. E, em Pernambuco, e aí, neste trabalho, a gente foi construindo os subsídios para a educação integral, já que o diálogo escola-comunidade é uma das premissas importantes para acontecer as ações de educação integral nas escolas. É aí, quando surge o Mais Educação, em 2008. O Ministério da Educação abriu seleção de consultoria para desenvolver ações de educação integral e, pela minha experiência que eu tinha um pouco na área, então, achei interessante participar, e aí foi quando por meio dessa seleção de consultoria, eu entrei na consultoria do Ministério da Educação e pude, efetivamente, começar a colaborar com a ação inovadora que estava começando, que é o Mais Educação. (Entrevistada A, em 13/08/2015 às 15 horas)

Já outra entrevistada reforça a sua ligação nas escolas pública e privadas e atuação como gestora pública:

[...] sou professora de História da rede municipal de B.H. Eu sou professora da educação básica desde 1976 até 2001; E trabalhei em sala de aula em escolas públicas e privadas. E em 1989 eu fui eleita vice-diretora da escola municipal que eu trabalhava – eu comecei a me envolver em gestão neste momento. Em 1993 eu fui trabalhar na Secretaria de Educação no governo do Prefeito Patrus

quando o secretário adjunto de educação era Miguel Arroyo, aí eu trabalhei na Coordenação do Centro de Formação de Professores e fiquei na coordenação do centro até 1996. Em 1999 eu comecei a trabalhar como consultora no Governo Federal pro Programa de Aperfeiçoamento dos Secretários Municipais de Educação. Fui secretária de de B.H. de 2002 a 2007. Fui presidente da UNDIME DE 2005 a 2007. E em 2007 o Ministro Fernando Haddad me convidou para assumir a Secretaria de Educação Básica onde eu fiquei até 2012. (Entrevistada G, dia 02/02/2016 às 10:19h)

Numa relação de autoria no processo e de função institucional no MEC, a entrevistada anuncia que:

Eu fui pra Secretária de Educação Profissional e Tecnológica, lá fiquei 2 anos e ajudei a idealizar essa expansão da rede federal, o PROEJA que é um programa que não deixa de ser de Educação Integral para adultos na medida em que não é integralidade de tempo mais é integralidade formativa. Ajudei a pensar também... toda rede de formação que agente construiu na rede federal, e também, em meados de 2007, lá pelo mês de setembro, essa equipe que estava na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC, houve uma mudança grande e eu estava saindo do ministério. E o ministro Haddad me chamou e disse: Não quero que tu vá embora, eu quero que tu coloque de pé essa diretoria que nós criamos agora no meu organograma Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania (Entrevistada D, em 30/12/2015 às 14:05 h)

Outro entrevistado, reforça que trabalhou na redação da Portaria Interministerial do Programa Mais Educação, durante momento que esteve no MEC:

[...] eu trabalhei muito na redação dele. Lá, o primeiro decreto interministerial... Entrei no MEC em março de 2004, em abril de 2006 eu fui convidado a ser secretário executivo adjunto, então eu sai da SECAD onde eu era diretor, fui trabalhar do lado do ministro e do lado do Paim que era secretário executivo do Haddad. Neste trabalho lá, nós começamos a desenvolver o PAR, então eu coordenei o grupo de trabalho que formulou o primeiro desenho da estrutura do que seria o PAR. (Entrevistado F, em 25/01/2016 às 10:22 h)

Em relação ao seu lugar e as suas experiências no processo a entrevistada afirma:

Minha trajetória acadêmica é indissociável da minha inserção no mercado de trabalho, por meio do exercício do magistério, em 1986, em Várzea Grande-MT. Fui aprovada em concurso público para lecionar na Rede Estadual de Ensino Básico de MT, antes mesmo de concluir a Universidade. A dedicação ao magistério necessariamente me conduziu ao movimento sindical, fui Secretária de Formação Sindical no Sindicato dos Trabalhadores no Ensino Público de Mato Grosso 1992- 1996 e, por ele, estabeleci uma relação nacional com meu país, com a ajuda da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e da Central Única dos Trabalhadores. Essa trajetória convergiu ... para Consultorias junto aos Organismos Internacionais – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), entre 2007 a 2009, a serviço do Ministério da Educação (MEC). Nesse período ... Coordenei linha editorial sobre educação integral na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade e na Secretaria de Educação Básica no âmbito do MEC e fui coautora de subsídios publicados sobre a temática, produzidos pelo MEC, voltados para a execução do

Outra entrevistada relata a sua trajetória dizendo que:

[...] era militante desde o tempo de faculdade e tudo na época da ditadura mesmo – e agente tinha uma ligação muito grande com os movimentos de bairro. Eu tive uma militância política e de inserção mesmo nessa questão da vida dos movimentos sociais, em 85 fui coordenar o programa de implantação das administrações regionais de Salvador. [...] fui trabalhar numa Ong que tem em Salvador que se chama Avante Educação, trabalha com educação e qualidade de vida, e agente trabalhou muito assim com gestão, participação, formação de conselho, [...] fui consultora do MEC num Programa que se chamava PRAZEN, depois ficou PRADIME. Programas de formação dos secretários, dos conselheiros, eu trabalhei um tempão. Passei pelo PRAZEN e fui até o PRADIME. PRAZEN foi na época do Paulo Renato, e o PRADIME já foi nos governos do PT. Eu sempre fui consultora do programa, quando foi em 2005 eu fui convidada pelo escritório do UNICEF de Salvador para ser consultora de um projeto que se chama Selo Unicef Municipal. São municípios que assumem o compromisso de melhorar os indicadores de direitos da criança, todos os direitos. E eu coordenei então o Selo no Espírito Santo, Bahia e Sergipe. E aí abriu uma seleção para o posto de coordenador nacional de educação, eu fiz a seleção e eu passei. Então eu passei meus últimos tempos de trabalho ativa no Unicef – eu me aposentei em 2014. (Entrevistada I, dia 14/03/2016 às 19:45)

Percebemos que as experiências perpassam numa relação entre público e privado, entre organismos internacionais, movimentos sociais e produções acadêmicas. Além disso, as entrevistas reforçaram as inter-relações do PME com outros programas, como PEA, PAR, PROEJA, PRADIME, experiências com a UNICEF, UNESCO, programas de educação municipais, que de certa forma os documentos oficiais do PME já apontavam.

Também constatamos que os entrevistados fazem referências aos demais no processo de formulação do PME, dando uma ideia de uma composição de rede política, reconhecida por Ball (2013) como “Heterarquia”, que compreende:

[...] uma forma de organização, algo entre hierarquia e rede, que aproveita diferentes ligações horizontais as quais permitem que diferentes elementos (**o setor público/estatal, o setor privado e o terceiro setor**) do processo político cooperem (e/ou se completem) enquanto individualmente otimiza diferentes critérios de sucesso (BALL, 2013, p. 178) (em negrito parte acrescentada)

Segundo Ball, essa relação de heterarquia possibilita novas vozes e interesses no processo político e novos nós de poder e influência são construídos e fortalecidos, por meio de uma nova governança ou exercício da metagovernança no Estado, que envolve novos jogadores (de diferentes partes do setor público de educação de regiões e localidades e Estados-nações, inclusive transnacionais) partes interessadas e interesses na educação, planejamento e tomada de decisão na política educacional.

No nosso entendimento, aliada a heterarquia, tem-se uma relação preexistente de alianças e afinidades entre os entrevistados, uma vez que a maioria dos entrevistados, seja na condição de militantes, afiliados ou simpatizantes, forma um *ethos* que compartilha da ideologia do Partido dos Trabalhadores (PT), que tem como discurso a “construção democrática e republicana das políticas públicas” (RODRIGUES, 2009, p. 364).

Para Gabriel Feltran (2006) esse projeto do PT acredita “na possibilidade de migração das demandas e anseios dos movimentos sociais para canais de ativa participação da sociedade civil na gestão e na definição do funcionamento do Estado como os canais que possibilitam a participação popular e representam os caminhos necessários (e possíveis) para a transformação social” (FELTRAN, 2006, 373 apud RODRIGUES, 2009, p. 364). E para construção desse caminho de possibilidades para o projeto “democrático popular”, Feltran identifica três concepções diferentes.

A primeira, de caráter minoritária, acredita “na relação entre Estado e Sociedade a partir de parâmetros públicos (republicanos) que possam ser elaborados para garantir os direitos e construir as políticas públicas com efetiva participação popular e como forma de superar as desigualdades sociais, para construção do poder popular (RODRIGUES, 2009, p. 364).

As outras duas concepções, segundo Rodrigues (2009) com base em Feltran (2006), prevalecem nos debates públicos no Brasil e no governo Lula. Em que, uma “defende a interface entre mercado e Estado também no que se refere à garantia de direitos e cidadania em que as empresas podem ser fundamentais no financiamento das políticas públicas (diante da constatação de que o Estado está falido para os investimentos)”. (RODRIGUES, 2009, p. 364). E a última (no caso a terceira concepção) seu discurso “substitui crescimento econômico por desenvolvimento social que somente é possível pela criação de consensos na relação 'necessária' entre Estado, mercado e sociedade civil (incluindo amplamente o terceiro setor, o braço social das empresas)”. (Idem) O ideário do projeto do PT no governo Lula tem como pressuposto nas três concepções acreditar na “luta institucional como forma de construção da democracia e como possibilidade de superação das desigualdades” (Idem), principalmente, com o uso de espaços como conselhos e conferências.

Observamos que entre as três concepções de projeto político há uma hegemonia da última, embora as outras apareçam nas falas dos entrevistados.

5.2 - A Criação da SECAD: o primeiro ato

Ao perguntarmos sobre o surgimento do Programa Mais Educação, a maioria das respostas ressaltou “a criação da SECAD” (em 2004) como um marco inicial, tal como descrito anteriormente. Sendo a SECAD, uma nova instância criada especificamente para atender as demandas dos movimentos sociais e às questões relativas às desigualdades educacionais, criou-se uma conjuntura em que os agentes tiveram que formular novos programas e reformular os preexistentes. Foi nessa janela de oportunidade, tal como definida por Kingdon, que se abriu a possibilidade de criação de uma secretaria. Naquele contexto, a preocupação central era enfrentar as desigualdades educacionais. E, como parte da matriz discursiva que permeou o governo Lula, garantir os direitos sociais, no caso, o direito à educação.

[...] criou-se uma convicção de que a estrutura do MEC deveria se organizar para lidar com essas questões e aí criou-se a SECAD, e ela tinha essa preocupação central de enfrentar essas desigualdades educacionais.

[...] havia uma dispersão de estruturas no ministério que lidavam com os grupos cujo direito à educação não estavam plenamente garantidos. Então, um critério era vamos juntar essa estrutura e vamos trabalhar com ela com foco, portanto no enfrentamento a desigualdade educacional. (Entrevistado F, em 25/01/2016)

Outra matriz discursiva presente nesse contexto está relacionada com a racionalização do Estado, contrapondo-se à lógica clientelista e patrimonialista. Nesse sentido, está descrito no relatório que a SECAD foi instituída “ênfatizando a racionalidade administrativa que presidiu o desenho inovador da sua estrutura organizacional e a redefinição das políticas e programas que passaram a subordinar-se à sua área de atuação, bem como a incorporação de novas temáticas antes ausentes na agenda educacional do País”. (Relatório de Gestão da SECAD, 2005, p.5). Essa racionalidade inclui as demandas dos movimentos sociais, diferente dos governos anteriores, tendo em vista que a sua institucionalização marca a agenda do governo para as temáticas de Inclusão Educacional e Diversidade ao propor um conjunto de políticas voltadas especificamente para os grupos sociais historicamente desfavorecidos, que não se beneficiaram da expansão do sistema educacional (das últimas três décadas).

Nesta perspectiva, na SECAD,

[...] reuniram-se setores que estavam dispersos pelo MEC. A Educação Indígena estava na Educação Básica, a Educação Ambiental estava no Gabinete do Ministro, a EJA estava na Educação Básica, o Brasil Alfabetizado estava na Secretaria Especial de Combate a Analfabetismo, ... a Educação do Campo era um grupo situado na Educação de Ensino Médio e Tecnológico (Entrevistado F, em 25/01/2016 às 10:22 h)

A reestruturação administrativa no MEC surge na perspectiva de consumir e consolidar uma inflexão na agenda educacional nacional, tendo como eixo central a democratização das oportunidades educacionais e a garantia do direito de todos a uma educação de qualidade. A SECAD foi um ponto de convergência da relação entre o Estado e os movimentos sociais, sobretudo, de negros, de mulheres e indígenas.

A atuação da SECAD deveria ser transversal e intersetorial, com o intuito de que as demandas dos movimentos fossem disseminadas nas diversas políticas educacionais, perpassando todos os níveis e modalidades. As políticas sob a gerência da SECAD têm interface direta com todas as demais unidades operacionais do MEC, particularmente com as secretarias de Educação Básica (SEB), Educação Especial (SEESP), Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), Educação Superior (SESU) e Educação a Distância (SEED).

Dentre as temáticas e agendas específicas da SECAD na sua criação foram elencadas as seguintes áreas de atuação: (1) alfabetização e educação de jovens e adultos; (2) educação escolar indígena; (3) educação para as comunidades remanescentes de quilombos; (4) democratização do acesso à universidade para grupos socialmente desfavorecidos; (5) educação do campo; (6) educação ambiental; (7) ações educacionais complementares para crianças e jovens em situações de vulnerabilidade social; (8) educação em Direitos Humanos; (9) educação para população prisional e (10) cooperação internacional com vistas à troca de experiências sobre esses temas (idem).

Para compreendermos os sentidos produzidos na SECAD em relação às desigualdades, julgamos pertinente apresentar um pouco o pensamento de Ricardo Henriques, o primeiro secretário da SECAD. Antes dele assumir a secretaria foi secretário-executivo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e em 2002 trabalhava na Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e era professor no Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense. Ele defende que:

[...] o desenvolvimento socioeconômico está diretamente associado à velocidade e à continuidade do processo de expansão educacional, e que a educação contribui com o desenvolvimento pelo aumento da produtividade do trabalho e pelo aumento de salários e a redução da pobreza, quanto pela promoção da igualdade e mobilidade social. (MELO, 2009, p. 17).

Na opinião dele, “as defasagens absolutas e relativas na escolaridade da população brasileira explicam a intensa desigualdade de renda do país”. (Idem, p.17). “Ele vinha

pensando a questão da pobreza e da desigualdade no Brasil há bastante tempo” (LÁZARO, 2012, p. 134 – Cadernos CENPEC). E por meio de estudos, publicizados em artigos em 2000 e 2002, chega anunciar:

[...] que em relação ao mercado de trabalho, a heterogeneidade da escolaridade entre os trabalhadores e o valor atribuído aos anos de escolaridade adicionais eram os principais determinantes da desigualdade salarial. Os impactos da universalização do ensino sobre o crescimento econômico, sobre a redução no crescimento populacional, sobre a queda na mortalidade infantil e sobre o aumento na expectativa de natalidade eram positivos e significativos. Cita como exemplo o impacto de um ano extra na escolaridade média da população que aumenta a taxa de crescimento anual da renda per capita em 0,35 pontos percentuais. (Idem, p. 17 e 18)

Seus argumentos estão fundamentados no discurso social democrata, no sentido de que acredita nas intervenções econômicas e sociais do Estado para promover justiça social dentro do sistema capitalista. Sendo assim, investir na educação trará desenvolvimento econômico. O Estado deve atuar na regulação econômica para o interesse geral da população, fazendo intervenções para promover uma distribuição de renda mais igualitária e um compromisso com a democracia representativa. Essa concepção se aproxima de uma das matrizes do Partido dos Trabalhadores, anteriormente citadas, no estudo de Gabriel Feltran (apud RODRIGUES, 2009).

Henriques e demais formuladores⁴⁰, partem do pressuposto de que, historicamente, a escola tornou-se um agente da exclusão e se ela conseguir corrigir as desigualdades no início da trajetória do aluno, ensinando-o valores e valorizando os seus interesses, ela será mais republicana (BRASIL-MEC, 2005). “A SECAD é construída com a perspectiva de fazer com que a política pública consiga compatibilizar o conteúdo universal da educação com o conteúdo diferencialista”. (BRASIL-MEC, 2005, p.6).

Ao considerar a diversidade um conceito complexo, Henriques, em entrevista afirma que:

[..] compreende que a SECAD atua através de políticas focalizadas, mas, não no sentido em que o Banco Mundial as utiliza, “de focalizada passa a ser darwinista”, mas no sentido de “acelerar o trajeto histórico na educação dos segmentos estruturalmente excluídos”. E “Se a política é universal, ela melhora a qualidade do serviço entre os desiguais, mas mantém a distância da desigualdade; se a política é diferencialista ou focalizada, ela irá melhorar mais rapidamente a trajetória dos desiguais, e conseqüentemente, reduzir as diferenças”. (MELO, 2009, p. 102)

⁴⁰ Segundo Lázaro, a SECAD nasceu sob uma reflexão já bastante amadurecida do ministro Tarso Genro, do Fernando Haddad, que então era o seu secretário-executivo e do próprio Ricardo Henriques. (LÁZARO, 2012, p. 134 - Cadernos CENPEC)

Ele chama atenção para a ambiguidade de sentidos sobre focalização em políticas públicas. Argumenta que a disparidade social-econômica do Brasil é uma questão estrutural da desigualdade na sociedade brasileira, composta pela iniquidade na distribuição de riquezas e oportunidades de acesso ao capital simbólico e cultural por parte de grupos. E que a indução por políticas focalizadas, por meio da SECAD, representa ir além das políticas universais, buscando reduzir as causas estruturais da exclusão por meio de políticas redistributivas e afirmativas, tendo como alvo prioritário os grupos sociais mais vulneráveis e oprimidos.

Nos relatórios de gestão e nas entrevistas, identificamos três discursos que perpassam os fundamentos de criação da SECAD: diversidade, desigualdade e exclusão. Eles estão articulados com o princípio de justiça social, tendo como consenso ações de focalização sobre grupos sociais em situações de vulnerabilidade social, violência e iniquidade extrema. No entanto, o sentido de focalização representa um mecanismo político diferente para grupos diferentes e desiguais sob o prisma da diversidade. Assim, a focalização é compreendida como uma ação de discriminação positiva, em outras palavras, como políticas afirmativas e inclusivas aos sujeitos historicamente discriminados e excluídos.

Tem-se um discurso de equidade, sendo a educação vista como objeto de políticas públicas sistêmicas, mas particularistas, uma vez que, a desigualdade é um processo gerador de exclusão e discriminação. Não se trata de um discurso liberal de igualdade enquanto um fundamento democrático (somos todos iguais perante a lei) que prevê uma identidade única, subjugando as diferenças uma vez que há a subordinação de determinados grupos em relação a outros. Essa ideia de igualdade descaracteriza e desqualifica as diferenças a partir da negação do que é particular, não reconhecendo as especificidades identitárias e culturais.

A partir da criação SECAD se amplia a discussão das desigualdades educacionais que estava centrada em reduzir o alto índice de analfabetismo. Essa situação tinha levado à criação de várias ações que tinham apenas esse foco. Segundo Lázaro, havia no MEC uma visão distorcida sobre erradicação do analfabetismo:

Havia uma secretaria especial de erradicação do analfabetismo, uma criação do ministro anterior, que, na minha avaliação, tinha dois problemas de enfoque. Um era o termo erradicação, o que é um tratamento equivocado para o desafio da alfabetização no Brasil. Outro era a ideia de secretaria especial, que a isolava das outras políticas. O analfabetismo acabava tratado como um fenômeno desvinculado das dimensões de pobreza, de continuidade do estudo, de qualquer

outra agenda. Era quase uma agenda autônoma. A ideia era que seria possível resolver o problema de uma maneira emergencial, de modo semelhante ao combate a uma doença. O analfabetismo era tratado como chaga e essa visão, naturalmente, rebatia sobre o analfabeto e não sobre o Estado, que durante séculos ignorou a sua presença como um sujeito de direito. Toda a retórica de combate ao analfabetismo era quase que uma retórica de combate ao analfabeto. Eu achava isso um engano de abordagem, pois ignorava as condições de produção e de reprodução do analfabetismo como uma questão social e política” (LÁZARO, 2012, p. 133 entrevista em Cadernos CENPEC).

Lázaro ressalta que a erradicação do analfabetismo tem um discurso que tem servido muito mais para estigmatizar os analfabetos e para legitimizar a sua exclusão da cidadania, do que para refletir as causas de sua produção no país. Mudar essa lógica era uma das tarefas colocadas à SECAD. E, nesse sentido, o Programa Brasil Alfabetizado foi reformulado em 2006, passando a utilizar uma concepção de alfabetização que envolve a elaboração de conteúdos específicos, considerando a diversidade dos grupos sociais e regiões, como, por exemplo, pescadores⁴¹, afro-descendentes e presidiários, cuja abordagem de conteúdos passou a incorporar o contexto cultural desses grupos.

Sendo assim, percebemos o esforço dos agentes de governo em mudar o direcionamento das políticas e programas. Com essa intenção iniciou-se uma prática de institucionalização de experiências e conhecimentos adquiridos na educação não-formal dos grupos excluídos, a exemplo de programas voltados para jovens desempregados das periferias urbanas (o PROJOVEM Urbano).

5.3 Educação e Proteção social: ações da SECAD entre 2004 e 2007

Nesse mesmo contexto foi constituída uma Coordenação Geral de Ações Educativas Complementares vinculada à Diretoria de Educação para a Cidadania e Diversidade da SECAD, com a finalidade de reformular o modus operandi preexistente que envolvia vários projetos justapostos e que estavam submetidos ao Programa Educação para a Diversidade. No primeiro ano (2004), os dois principais projetos foram chamado de “Ações Educativas Complementares” e o “Escola que Protege”. Nessa mesma perspectiva, posteriormente, foi criado o Programa Escola Aberta (2005). Os três possuem os fundamentos que vão influenciar o programa Mais Educação. Todos eles têm em comum a

⁴¹ Projeto Pescando Letras, em parceria com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, voltado para pescadores profissionais e trabalhadores de aquículturas familiares. (Relatório de Gestão SECAD, 2006, p. 26)

necessidade de ampliação do tempo para práticas educacionais que complementem a aprendizagem, para além do “turno”, retomando a tradição de ampliação da jornada escolar.

Então essa ideia de complementar atividades escolares, eu diria que é uma ideia que está para complementar as 4 horas, e complementar o currículo com atividades de outra natureza, é algo que está um pouco na tradição pedagógica brasileira, sobretudo no sonho de sustentar essa tradição pedagógica. (Entrevistada D, em 30/12/2015 às 14:05 h)

A primeira iniciativa foi um conjunto de ações sob a rubrica de Ações Educativas Complementares que, embora fossem pensadas para o contraturno, não se tratava de educação integral. Como afirma um dos entrevistados, os projetos deveriam ser desenvolvidos pelos entes federados ou ong's, mantendo-se a lógica que havia anteriormente de incluí-las como agentes de políticas.

Mas a gente tava muito longe de pensar a Educação Integral [...]. O que é que a gente fez.. nós fizemos o programa Ações Educativas Complementares. o MEC começou a financiar essas ações para ampliar a jornada escolar que variava de duas horas a cinco horas por semana – conforme o projeto – e funcionava da seguinte maneira: estados e municípios na época podiam ter seu setor, tinha ong's, mandava o projeto pro MEC, o MEC escolhia as ações e patrocinava algumas ações e mandava dinheiro para esses entes (estados, municípios ou terceiro setor). (Entrevistado E, em 19/01/2016 às 9:49)

Tal como descrito no primeiro relatório da SECAD, elas eram “ações sistemáticas e planejadas, de caráter sócio-educativo, realizadas preferencialmente no contra-torno escolar” (Relatório de Gestão da SECAD 2004, p. 38). Tinham como foco crianças, adolescentes e jovens em situação de “risco e vulnerabilidade social”, incluindo o atendimento às suas famílias. O objetivo era garantir tanto ingresso, como a permanência na escola. Para tanto, incluía uma grande diversidade de atividades (recreativas, culturais, artesanais, vocacionais, esportivas, de lazer, de acompanhamento escolar, de informática e ações de mediação de conflitos e redução da violência). E, embora não se trate da educação integral concebida pelo Programa Mais Educação, já se refere ao desenvolvimento integral dos sujeitos. Nesse sentido, podemos considerar estas ações como um “gene” da ideia do Mais Educação no âmbito da iniciativa do governo federal. Naquele contexto, o Plano Plurianual 2004-2007 destinou, pela primeira vez, recursos federais para apoiar projetos dos municípios que estimulassem desenvolvimento e implementação de Ações Educativas Complementares voltadas, prioritariamente, para crianças, adolescentes e jovens que se encontravam em situação de risco e vulnerabilidade social, incluindo o atendimento às suas famílias.

“As ações educativas complementares têm como objetivo central garantir o ingresso, o regresso e a permanência na escola de crianças e adolescentes expostos a situações de risco, e vulnerabilidade social. Visam, ainda, tomar a escola mais atrativa e contribuir para a redução dos índices de repetência e evasão escolar. Por isso, fazem parte da política de inclusão educacional (está dentro do Programa Educação para diversidade). Envolvem, entre outras, atividades recreativas, culturais, artesanais, vocacionais, esportivas, de lazer, de acompanhamento escolar, de informática e ações de mediação de conflitos e redução da violência. Estas ações complementares enriquecem e complementam a ação educativa praticada pela escola, assegurando o desenvolvimento da comunicação, da sociabilidade, de trocas culturais, de apoio ao processo de aprendizagem, enfim, do **desenvolvimento integral dos beneficiários**” (Relatório de Gestão da SECAD, 2004, p. 37) (negrito nosso)

Na opinião dos entrevistados, tratava-se de um universo de “ações desarticuladas” de caráter socioeducativo, desenvolvidas pelos municípios em parcerias com ong’s. Envolviam “projetos de prefeituras, de universidades e o governo colocava algum recurso, mas era muito assistemático” (Entrevistada D, em 30/12/2015). Como afirmou um dos entrevistados, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) funcionava a partir da lógica de concorrência que favorecia os municípios com maiores capacidades técnicas, que também são os que mais possuem recursos financeiros. Era diferente da lógica clientelista hegemônica no estado brasileiro, mas, em certa medida, representava uma continuidade do que já estava sendo implementado no governo de FHC. Essa contradição foi logo percebida pela equipe que assumiu a SECAD, tendo em vista que se opunha ao discurso da equidade, preconizada pela SECAD.

Durante um bom pedaço do período anterior ao Fernando Henrique quem mandava no MEC era o PFL. E depois governo do PSDB. Durante esses períodos grandes, o FNDE operava muito sem referência, muito a base do lobby de deputado, muito a base de projeto bem montado. O que significava que os municípios mais frágeis eram os que tinham menos capacidade de montar bons projetos, eram os menos atendidos. Então a gente percebeu que precisava mudar a lógica de trabalho com os municípios. Uma lógica que não priorizasse quem já estava equipado quer politicamente para disputar pressão no MEC quer tecnicamente para disputar projeto no FNDE. Então, esses foram aprendizados que a gente foi tendo, que a gente precisava transitar de uma política dispersa de enfrentamento a desigualdade para uma política mais orgânica de enfrentamento da desigualdade (Entrevistado F, em 25/01/2016 às 10:22 h).

Nesse sentido, a nova coordenação tinha um desafio de re-elaborar os programas e as formas de funcionamento, com base no novo discurso que envolvia racionalização e equidade. Partindo desses pressupostos, uma das primeiras medidas foi a criação de um edital (Resolução nº 13/2004-FNDE de 25/03/2004) determinando diretrizes, critérios e normas para destinação de recursos para projetos ações educativas complementares. Essa medida foi tomada, segundo um entrevistado, devido ao fato de que Ações

Complementares não estavam obtendo resultados desejáveis. O próprio o ministro Tarso Genro determinou que fosse, em 2004, elaborado o edital (via FNDE) para financiar projetos dos municípios que tinham como proposta enriquecer e complementar as Ações Educativas Complementares de forma a promover o “desenvolvimento integral dos sujeitos” (termo presente no relatório de gestão da SECAD em 2004). Naquela edição, foram repassados, por meio de convênios, celebrados com 193 municípios que tiveram seus projetos aprovados. No relatório já há uma constatação de problemas nesse modelo operacional devido a “pendências fiscais, alguns municípios, embora tivessem seus projetos aprovados, não puderam conveniar, prejudicando a utilização total dos recursos disponíveis”(Relatório de Gestão da SECAD, 2004, p. 37). No relatório não consta o detalhamento quanto ao número de projetos executados, nem uma especificação dos municípios, nem ong's.

Na mesma direção de proposta de atividades sócio educacionais no contraturno, foi criado o projeto Escola que Protege, inserido dentro do Programa Educação para a diversidade. O projeto tem como base o campo de atuação o Programa PAIR (Programa de Ações Integradas e Referenciais de Combate à Violência, Exploração e Abuso Sexual) por meio de redes integradas de atendimento à criança e ao adolescente, promovendo o desenvolvimento de ações dirigidas à capacitação dos profissionais de educação para atuarem com qualidade diante das situações que envolvam processos de violências sofridas por crianças e adolescentes.

Sua concepção de ampliação da jornada escolar está relacionada à gramática da proteção social, que envolve combater a violência e diminuir a vulnerabilidade, no sentido de defesa dos direitos da criança e adolescente ao enfrentamento e prevenção das violências no contexto escolar. Discurso este presente no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A síntese basilar deste programa está na fala de um entrevistado ao afirmar que a ênfase era assistência social, no sentido de garantia de direitos, mas ainda não era de uma formação integral e em tempo integral na escola:

[...] a gente pensava muito com a cabeça da assistência social então a gente falava muito de garantia das crianças e adolescentes. Então era ação complementar, pra manter o menino mais tempo, [...] porque agente tinha esse viés assistencial, porque vinha lá da bolsa-escola. Então a gente estava muito com a cabeça na questão assistencial e menos na educação integral naquele tempo. (Entrevistado E, em 19/01/2016 às 9:49h)

Esta iniciativa visava promover ações educativas e preventivas para reverter as

diferentes formas acumulativas de violência (física, simbólica, psicológica e sexual) contra crianças e adolescentes, prestando apoio e atendimento especializado às vítimas, buscando minimizar seus efeitos e consequências para o desenvolvimento físico e emocional das crianças e adolescentes, bem como romper o ciclo da violência, por meio do atendimento aos familiares. Para isso, desenvolvia formações aos profissionais da área de educação para prestar atendimento adequado, em parceria com a rede de proteção local. Também foi pensada a criação de Centros de Prevenção e Acolhimento às Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violência que só existiu em Recife.

Tem-se um enunciado de assistência social vinculado ao ato de cuidar como política social do Estado para aqueles que perderam, ou estão prestes a perder sua dignidade, assim visava garantir àqueles que se encontravam em situação de fragilidade as condições necessárias para que alcancem seus direitos, a começar pelo amparo. Este discurso se diferencia do assistencialismo, que oferece atenção como uma ajuda, ou seja, é pela gratidão que os “amparados” se vinculam aos titulares das ações de caráter assistencialista. Enquanto no discurso de assistência social é obrigação do Estado o do assistencialismo é favor de terceiros.

Além do aspecto “cuidador” também se criou uma perspectiva de envolver a dimensão socioeducativa, apoiando ações com as crianças e adolescentes por meio de projetos dos municípios que contemplassem, pelo menos duas vezes por semana, algum tipo de atividade no contexto escolar, como esportivas, recreativas, oficinas de arte, dança, informática, seminários e palestras sobre temas como: violência, prevenção ao uso de drogas, DST, ECA e sexualidade, acompanhamento escolar.

No período de outubro de 2004 a outubro de 2005, o Escola que Protege foi desenvolvido no formato experimental em três municípios: Belém, Fortaleza e Recife. Nesse período, a execução do projeto caracterizou-se como uma experiência piloto no sentido de afirmar as escolhas metodológicas consubstanciadas na geração de novas políticas públicas na área da educação destinadas às crianças e adolescentes vítimas de violência e suas respectivas famílias.

Esta fase piloto do Escola que Protege foi importante, não só pelo fato de ser uma experiência pioneira que possibilitou reconhecer o papel e responsabilidade institucionais da SECAD na abordagem da temática da violência, mas, principalmente, por ter proporcionado a identificação da competência de cada setor educação, saúde e assistência social, dando a dimensão exata do papel de cada Ministério na construção de política pública integrada, com ações articuladas para a efetiva Proteção Integral das crianças e dos adolescentes. Por ser a violência física, psicológica, abandono e negligência determinantes na

interrupção dos laços familiares e a causa da ida da criança e do adolescente para o espaço da rua e, como consequência, aliciados pelo crime organizado da Exploração Sexual Comercial (Pornografia, Pedofilia On-line, Tráfico e Turismo Sexual), estas famílias tiveram atendimento preferencial por meio do Centro de Acolhimento e Tratamento, na Escola para Pais, decorrente da Capacitação dos Professores. Esta experiência comprovou a importância de articulação com o Poder Local (Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social), pactuando ações integradas com os serviços que o município disponibiliza, além de parcerias com o Sistema de Garantia de Direitos (Conselhos de Direito, Tutelar, de Assistência). (Relatório de Gestão da SECAD, 2006, p. 56 e 57).

A ideia de desenvolver ações de proteção integral das crianças e adolescentes, bem como, a construção de uma rede proteção social neste governo se diferencia do governo FHC, por compreender e desenvolver a proposta como uma estratégia da política pública de educação do MEC, que através de projetos mobiliza atores sociais e governamentais junto com as prefeituras, as escolas públicas e as instituições do ensino superior, oferecendo apoio financeiro à formação continuada de profissionais da educação da rede pública de educação básica, produção de materiais didáticos e paradidáticos. Desta forma, se aproxima mais de um modelo de Estado de Bem Estar Social que por meio de política de assistência social, toma para si junto com os entes federativos a responsabilidade pela proteção social dos cidadãos por meio de ações complementares educativas, deixando de estar associado a concepção de cuidar vinculada ao ato de adotar, caracterizado pelo assistencialismo.

A partir da Resolução CD/FNDE nº 37/2008⁴², os municípios a serem priorizados pelo Projeto Escola que Protege foram selecionados segundo uma base construída com o cruzamento de dados de alguns programas, entre esses o Programa Mais Educação, Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania e a Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes; além dos municípios identificados no Guia para Localização dos Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual Infanto-Juvenil ao Longo das Rodovias Federais Brasileiras (RELATÓRIO SECAD, 2010).

Embora não apareça nas ações da SECAD de 2004, o Programa Escola Aberta foi criado pela Resolução/CD/FNDE/Nº 052 de 25 de outubro de 2004⁴³. Ele também é um marco importante para compreensão da concepção e desenho do Programa Mais Educação.

⁴² Disponível em <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php> Acesso em 21/05/2016

⁴³ No relatório de 2004 aparece uma menção a um projeto denominado Escola Aberta: educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude. Desde 2000, existia um Projeto Escola Aberta, no município, na gestão do prefeito, Paulo Santana, do Partido dos Trabalhadores (PT), provavelmente, vinculado a Unesco.

Foi criado com um discurso de “contribuir para a melhoria da qualidade da educação, a inclusão social e a construção de uma cultura de paz”. A qualidade de educação presente no Escola Aberta é entendida como formação para a cidadania.

É relevante destacar que a origem do Escola Aberta vem desde 2000⁴⁴ através do Programa “Abrindo Espaços: Educação e Cultura para a Paz” da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A ideia da sua formulação surgiu de uma pesquisa conduzida pela própria UNESCO que evidenciou “o aumento da violência a partir do entardecer da sexta-feira até o domingo” (METAXIS, 2007, p. 11). Portanto, “a proposta consistia em abrir as escolas nos fins de semana para acolher a juventude que não contava com espaços alternativos de lazer, esporte, cultura, etc” (Idem) como também à formação inicial para o trabalho. As experiências pioneiras do programa aconteceram no Rio de Janeiro, Pernambuco (Camaragibe) e Bahia (Juazeiro), depois em São Paulo, Rio Grande do Sul, Piauí, Minas Gerais.

Segundo Henriques, a segunda geração do Escola Aberta acontece vinculada a coordenação da SECAD e em parceria⁴⁵ com a UNESCO no ano de 2004 com a intenção de absorver a experiência anterior da UNESCO e aplicá-la ao cenário nacional como uma política do governo federal. Para ele, e na visão da SECAD, “a segunda geração é uma evolução e transformação em relação ao desenho inicial” (Idem) porque o programa começou a procurar maneiras “de influenciar o processo de ensino-aprendizagem a partir da redefinição da relação escola-comunidade. Antes, essa questão era subjacente na proposta, que focava mais a violência” (Idem).

Percebe-se, como aborda Ball (2006), o fluxo de ideias de políticas articulado as ideias externas, por meio de “soluções” oferecidas e recomendadas por agências multilaterais de desenvolvimento, como um processo de “empréstimo de políticas”.

No final de 2006, conforme Henriques, o Escola Aberta começa “a contar com os mecanismos necessários para a implementação da terceira geração do programa”, por que

Nesse momento se institucionaliza um sistema de financiamento com agilidade administrativa e capacidade de assegurar importante autonomia de gestão das escolas; se consolida o cenário de participação de vários atores sociais, incluindo a figura do professor comunitário, e se produzem inovações metodológicas

⁴⁴ Na ocasião da celebração do Ano Internacional da Cultura de Paz, por iniciativa do Diretor Geral da UNESCO, Federico Mayor, a Cultura de Paz tornou-se a principal vertente da Organização, aumentando a promoção da não-violência, da tolerância e da solidariedade, e influenciando pessoas de todas as partes do mundo no sentido de engajarem-se em ações inspiradas por esses valores.

⁴⁵ Também teve parceria dos Ministérios do Trabalho e Emprego, do Esporte e da Cultura, além das Secretarias de Educação Estaduais e Municipais que aderem ao Programa.

referidas aos conteúdos e aos modos de implementação das atividades (Idem).

O sistema de financiamento que ele se refere é o mecanismo que transfere recursos diretamente às escolas, pelas Unidades Executoras, já implantado no governo Fernando Henrique e reformulado nas gestões de Lula. Assim, esse desenho do programa, segundo ele, representa uma medida de administração financeira que possibilitou uma maior eficiência no uso dos recursos públicos. Continuando, Henriques anuncia que neste momento a ideia foi articular a escola e os saberes da comunidade. Na sua fala aparece como horizonte a escola em tempo integral porque ele está falando já em 2007, quando já tinha sido criado o Programa Mais Educação:

“[...] promover a qualidade do ensino pela superação do isolamento da escola em relação às suas comunidades e sinaliza com o horizonte de uma escola em tempo integral. A recusa da instituição escolar em manter conexões com os diferentes saberes se dava principalmente no contexto de práticas hegemônicas e de baixos resultados educacionais – o que necessitava ser transformado” (METAXIS, 2007, p.11).

Ele também aponta para a educação em tempo integral e integrada, com uma perspectiva de integrar os saberes da comunidade com o conteúdo do currículo, como também indica a noção de territórios e espaços de aprendizagem.

A estratégia que orienta o Escola Aberta passa, portanto, pela construção gradativa das condições de possibilidade para o estabelecimento de uma **educação em tempo integral. Educação integral, integrada**, aberta, crítica e reflexiva. **Educação que redefine os territórios e espaços de aprendizagem**, estabelece horizontes de aprendizagem ao longo de toda vida e integra os valores dos conhecimentos formais e do mérito aos valores da diversidade, dos saberes locais e das diferenças” (Idem, p. 11) (grifos nossos)

Neste sentido, podemos considerar que a experiência do Escola Aberta como política de governo se inspirou no modelo da UNESCO, e influenciou a formulação do Programa Mais Educação. As influências estão presentes no desenho operacional do Escola Aberta e na manutenção da função do Professor Comunitário, bem como da ação de voluntariado e inclusive rede de parcerias (com agentes públicos e privados).

5.4 Criação do PDE: segundo ato

O ato mais significativo, do ponto de vista de coalização de forças, denominado por Kingdon como fluxo político, foi a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 24 de abril de 2007. A relevância deste ato está atrelada ao impacto na política educacional. Pela primeira vez na história do Brasil, foi criada uma série de programas que

abrangiam desde a educação infantil até a pós-graduação. Muito embora, tenha sido criticado por não ter ouvido os movimentos sociais e sindicatos, mas envolvendo os grupos de empresários e secretários de educação. E não propiciou a criação do Sistema Nacional de Educação. Embora tenha sido uma grande mudança e ampliação de investimentos públicos na educação, foi criado como um conjunto de ações justapostas, estrategicamente institucionalizados na mesma data, como afirma uma entrevistada:

A portaria do Mais Educação é assinada no dia da portaria do Pacto Nacional pela Educação, é na mesma portaria, no mesmo bloco. No mesmo dia que foi assinado o decreto de regularização do Fundeb, no mesmo dia que o Governo assinou um conjunto de ações executivas do PDE – O Plano de Desenvolvimento da Educação – ai sim entrou o Programa Mais Educação. (Entrevistada H, dia 14/02/2016 às 15:14h)

O Pacto que ela se refere é o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” que também foi promulgado no mesmo dia através do Decreto n. 6.094. Como já foi mencionado anteriormente, o PDE se caracteriza como a matriz discursiva que orientou as ações do segundo mandato do governo Lula e posteriormente do governo Dilma. Matriz esta que pelo próprio nome do Plano está fortemente relacionada a concepção neodesenvolvimentista ou novo-desenvolvimentismo.

O PDE está ancorado no Plano Nacional de Educação (lei nº 10.172/2001), e se apresenta como um Projeto de Educação de Qualidade para Sociedade, caracterizado como um guarda-chuva de gestão educacional das políticas de educação nacional, por compor um conjunto de ações já existentes no próprio MEC e algumas inovações – como o IDEB, a Provinha Brasil e o PAR. No entanto, segundo Carvalho (2012) existe uma “contraposição ao discurso da qualidade da educação no PNE posto que, no domínio do discurso do PDE, o PNE é apenas 'um bom diagnóstico' da educação. O PDE, chama atenção quanto as limitações do PNE quando no seu discurso afirma que:

[...] pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação (PDE, 2007, p. 6).

Ele está sustentado em seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social (Brasil, 2007). Pela sua dinâmica política pode ser considerado:

Fruto de uma multiplicidade de forças sociais que, de forma variada, explicitam seus interesses, um arco que envolve projetos dos grupos no poder (caso em que podem se transformar em políticas de governo), compromissos e acordos internacionais subscritos por governos anteriores, consensos estabelecidos com

base no debate educacional (que podem se transformar em políticas de Estado), passando pela capacidade de pressão de diferentes setores sociais organizados, portadores de expectativas específicas, como também da percepção política e do grau de interferência da própria tecnoburocracia. (OLIVEIRA, 2006, p. 7).

De certa forma, podemos afirmar que as bases sobre as quais se edificaram as estruturas do Plano de Desenvolvimento da Educação, surgem na tentativa de dar respostas rápidas, eficientes e localizadas às demandas que se produziam à educação pela sociedade num contexto político e institucional no qual estas ideais se desenvolveram.

Portanto, a crítica do PDE ao PNE vem no sentido de responder ao “bom diagnóstico”, mantendo o discurso de qualidade social de educação, mas apontando preocupações quanto a outros enunciados discursivos emergentes – justiça social, inclusão social e cultural – relacionados “à educação para formação do cidadão crítico, a inclusão de crianças portadoras de necessidades especiais; a exigência de avaliação dos livros didáticos nos aspectos de raça, classe, gênero, etnia, sexualidade; a questão da educação ambiental; a reorganização da escolarização em ciclos; a avaliação em processo e outras questões relacionadas às lutas sociais e culturais desenvolvidas nas últimas quatro décadas do século XX” (CARVALHO, 2012, p. 27).

Nas várias formas de sistematização do PDE, o governo criou um plano estratégico – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com o objetivo de conjugar esforços da União, Estados, Distrito Federal, municípios, famílias e comunidade, em prol da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007a). Podemos afirmar que há uma ampliação da responsabilização do Estado a partir do lançamento do PDE, possibilitando o fortalecimento de um discurso neodesenvolvimentista que inclui um projeto de uma educação republicana.

Esta percepção é reforçada em 2005 com a Prova Brasil, que segundo o ministro Haddad foi a primeira radiografia da educação brasileira que apresentou a enorme discrepância existente no país. (HADDAD, 2007). A Prova Brasil permitiu

[...] mostrar uma coisa muito complexa... os municípios mais frágeis de aprendizado – comprovado pelo resultado da Prova Brasil – eram, primeiro, municípios com altas taxas de analfabetismo de adultos, demonstrando na prática essa correlação entre a escolaridade familiar e baixo resultado de escolaridade das crianças. [...] E por outro lado, uma percepção, que a maioria destes municípios nunca havia recebido nenhum recurso complementar do Ministério da Educação (Entrevistado F, em 25/01/2016 às 10:22 h).

Podemos reconhecer que a Prova Brasil, se configurou como um mecanismo de feedback da política empregada (no sentido de Kingdon) ao chamar a atenção de atores do

governo para a questão da assimetria do quadro de analfabetismo em relação ao poder econômico, político e de conhecimento técnico dos municípios. Uma contradição dentro da própria SECAD uma vez que os editais partem do princípio de que todos terão oportunidades iguais para concorrer.

Dentro das limitações e possibilidades postas, havia então:

Um conjunto de fatores, a Prova Brasil e os baixos resultados com indicadores de pobreza, analfabetismo; as iniciativas das atividades educativas complementares que agente acompanhava de alguma maneira. O Programa Escola-Aberta que agente começou a investir nessa visão mais Freiriana, de um diálogo da educação com o sistema cultural, o entorno. Essa experiência do combate ao trabalho infantil que era interessante porque atendia as crianças mas era insatisfatório do ponto de vista daquilo que agente achava que a escola deveria oferecer que era uma melhoria da aprendizagem das crianças. E havia outros documentos legais a época que também enfatizavam essa relevância escola-comunidade. E eu quero lembrar aqui – o que eu acho que pra nós foi uma referência importante, o trabalho do Conselho Nacional de Educação naquela resolução sobre a Lei 10.639, o parecer e a resolução relatada pela Petronilha, mas assinada por todo o Conselho, essa é uma peça, eu acho para a estratégica que agente desenvolveu no âmbito da educação. (Entrevistado F, em 25/01/2016 às 10:22 h).

E todos esses assuntos traziam como problema central do MEC no governo Lula, naquele momento, a questão de como enfrentar o tema da desigualdade educacional no Brasil. Em busca de soluções, compreendido como fluxo das ideias e soluções no modelo Kingdon, a SECAD e SEB com apoio da UNESCO selecionou uma quantidade representativa de consultores com capacidade técnica, para realizar levantamento nos municípios mais pobres e com maior analfabetismo para “ajudar a montar planos de alfabetização de adultos que agente iria financiar. Assim, começando a desenvolver aquilo que mais tarde veio a ser o Plano de Ações Articuladas (o PAR)” (Entrevistado F, em 25/01/2016 às 10:22 h). Portanto, num contexto discursivo de modernização e racionalização, o PAR surge como um mecanismo de viabilidade técnica que possibilitou a elaboração de indicadores para ajudar analisar a realidade educacional nos municípios, e ao mesmo tempo, insere outra lógica de racionalidade técnica e financeira que segundo o entrevistado:

[...] começamos a desenvolver o PAR, então eu coordenei o grupo de trabalho que formulou o primeiro desenho da estrutura do que seria o PAR os indicadores, então foi muito interessante, agente conseguiu trazer técnicos de outras áreas, então veio gente da Unesco, veio gente da OEI (Organização dos Estados Iberoamericanos, veio gente do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), e agente junto pensava e conseguiu fazer um trabalho muito bom, construir indicadores a partir das praticas escolares e conectar esses indicadores com o orçamento do MEC, então para cada iniciativa que agente reputava como consequente pra melhoria de aprendizagem, agente tinha uma ação orçamentária do MEC conectada para financiar a iniciativa. Enfim, agente

começou a conectar uma coerência a partir desse resultado da Prova Brasil e do que agente aprendia com os outros programas a montar uma coerência de que o orçamento deveria financiar exatamente a base da pirâmide de desigualdade, agente deveria focar o orçamento para trabalhar, na época eram aproximadamente 1820 municípios (Entrevistado F, em 25/01/2016 às 10:22 h).

Esta fala do entrevistado evidencia um momento que começou internamente na SECAD em 2006, que levou a uma conjugação de forças para definição de indicadores, planos de ações e reconfiguração na estrutura organizacional, que se institucionalizou a partir de 2007 com o lançamento do PNE, PAR, IDEB, FUNDEB, Movimento Todos pela Educação e o Programa Mais Educação.

No art. 2º desse Decreto, são apresentadas as 28 diretrizes voltadas para a melhoria da qualidade da educação básica, entre as quais se destacam duas direcionadas para a ampliação do tempo na escola:

Art 2º. [...] IV - Combater a repetência, dadas às especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial; VII - Ampliar as possibilidades de permanência do educando sob a responsabilidade da escola para além da jornada regular (BRASIL, 2007a).

Neste sentido, identifica-se no governo Lula, preocupação quanto a questão da jornada ampliada e desigualdade, que na nossa percepção tem a sua origem na SECAD. Também, podemos afirmar que a ideia de ordenamento territorial desenvolvido no PDE, está ligado as experiências da SECAD, elencadas anteriormente, em seus projetos de enfrentamento da desigualdade educacional.

Neste contexto, o PAR oferecia às secretarias (estaduais e municipais) assistência técnica para elaboração de um diagnóstico da educação com vistas a formulação de um plano específico que deveria seguir as indicações contidas no documento chamado Guia de Ações. Esse Guia tinha uma correspondência com o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) criado para inclusão das necessidades e demandas de recursos, bem como para monitoramento destas. O Guia era organizado a partir das quatro dimensões do PAR: Gestão educacional, Formação do profissionais, Práticas pedagógicas e avaliação, Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos. Em cada dimensão havia áreas e foram estabelecidos indicadores: ações, subações, estratégias, forma de execução/programa; unidade de medida. Seguiu uma lógica de mapeamento do que existia e verificação da necessidade de apoio financeiro ou técnico, mas também de indução da criação de novas ações (dentro do leque que estava sendo oferecido).

No referido documento, o Programa Mais Educação (PME) estava inserido na dimensão da Gestão, na área voltada para melhoria da qualidade do ensino e equidade e foi tratado como proposição para reforço ou criação de atividades no contraturno. Assim o PME surge inserido na então Secretaria - SECAD - e dentro do Plano de Ações Articuladas. Uma vez que, o contraturno era a palavra principal, mas já existia uma tentativa de explicação da necessidade de formulação de uma educação “integral e integrada” (nesses termos).

A educação integral aparece também ao longo do documento em outras dimensões que se articulam entre si, seguindo a lógica do Guia. Primeiro, aparece a necessidade de se articular com o Projeto Pedagógico (PP), termo usado pelo documento (MEC, GUIA PRÁTICO DE AÇÕES, p. 14). A ausência da dimensão Política no Projeto Pedagógico, o “não dito” no sentido foucaultiano nos chama atenção, uma vez que, no decorrer do Guia Prático de Ações para Municípios, em nenhum momento a palavra “Político” está presente. Não abarcar o político no projeto pedagógico da escola, significa não compreender essa relação dialética entre o político e o pedagógico, tornando o projeto em apenas num documento pleno de intenções e vazio de ações; sem possibilitar a emancipação dos estudantes, com capacidade crítica, criativa e participativa.

A ausência do termo político causa estranhamento, por outro lado demonstra as limitações e contradições do modelo de plano proposto, que para articular o “projeto pedagógico” propõe uma “reestruturação pedagógica” para ampliar tempos e espaços. Também vai estar presente na discussão sobre novas metodologias (MEC, GUIA PRÁTICO DE AÇÕES, p.17). Nessa temática tem destaque a metodologia chamada de PDE-ESCOLA, mas também faz alusão à educação integral. Como também está inserido no item voltado para aquisição de recursos audiovisuais para atividades no contraturno. Estabelece vínculos com a Educação Ambiental (e implementação da Agenda 21), (MEC, GUIA PRÁTICO DE AÇÕES, p. 15). Participação no processo de conferências de meio ambiente na escola. Seminários de formação para os participantes por meio do Programa Mais Educação.

A concepção de educação integral e integrada deveria ser difundida por meio da oferta de cursos de formação (continuada e de aperfeiçoamento) voltados para dirigentes municipais, gestores escolares, professores e outros profissionais das escolas (Idem, p.33-38, p.48), como também inserida nas escolas do campo, quilombolas e indígenas (Idem, p

44-45). Outro caminho indicado no Guia é a realização de reuniões para estudo do material do Programa produzido pela SECAD, bem como concurso para atendimento a novas demandas.

Tem como caminho o estabelecimento de parcerias com a comunidade, com entidades públicas e privadas para oferecer as atividades do Programa, mas também para as chamadas Práticas fora do espaço escolar. É definido como Programa que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar (Idem, p. 52)

Em síntese, tem-se uma interseção de contextos – influência, produção de textos, da prática, resultados/efeitos e da estratégia política – num movimento dinâmico de retroalimentação interativa muito presente que se inicia com a criação da SECAD.

Nesse contexto, também em 2007, acontece uma nova mudança no organograma da SECAD, institucionalizando a Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania (DEIDHUC) que passa a ter sob a sua responsabilidade ações de educação integral, ambiental, direitos humanos e cidadania, educação para a diversidade de gênero e orientação sexual. Dentro desta diretoria (DEIDHUC) estavam as seguintes coordenações: Coordenação-Geral de Educação para os Direitos Humanos; Coordenação-Geral de Educação Ambiental e Coordenação-Geral de Ações Educacionais Complementares. A ideia das Ações Complementares se mantém.

No ano que foi criado o Programa Mais Educação se insere nesse contexto de criação de políticas para diminuição das desigualdades. Nesse sentido, em 2008, atendeu “prioritariamente, escolas de baixo IDEB, situadas em capitais, regiões metropolitanas e grandes cidades em territórios marcados por situações de vulnerabilidade social que requerem a convergência prioritária de políticas públicas e educacional” (Passo a Passo). Além disso, o programa ele mesmo é concebido como forma de superação das profundas desigualdades sócio-educacionais. Preocupação esta apresentada por Jaqueline Moll⁴⁶ ao afirmar que:

O aprofundamento da democracia no Brasil impõe, entre outras tarefas, o enfrentamento das desigualdades sociais historicamente corroboradas pelo sistema educacional por meio da entrada tardia e, em geral, em condições adversas das camadas populares na escola. [...], o debate da educação integral em jornada ampliada ou da escola de tempo integral, bem como a proposição de ações indutoras e de marcos legais claros para a ampliação, qualificação e

⁴⁶ Jaqueline Moll coordenou a Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania – DICEI – no MEC, entre 2007 a 2013, sendo uma das incentivadoras e responsáveis pela concretização do PME.

reorganização da jornada escolar diária, compõe um conjunto de possibilidades que, a médio prazo, pode contribuir para a modificação de nossa estrutura societária. (MOLL, 2012, p. 130).

E como enfrentar as desigualdades respeitando as singularidades dos sistemas escolares era a questão central, ou seja, sem estabelecer padrões universais. Tem-se um discurso de políticas compensatórias e focalizadas, que visam corrigir as lacunas deixadas pelas insuficiências das políticas universalistas. A pretensão é equilibrar uma situação em que a balança sempre tendeu a favorecer grupos hegemônicos no acesso aos bens sociais, conjugando assim ao mesmo tempo, por justiça, os princípios de igualdade com o de equidade. Com a compreensão de que a melhor escolaridade atende à dimensão de uma inserção profissional mais qualificada e com isso ancoram em uma base maior de inteligência o desenvolvimento científico e tecnológico do país.

Internamente, é construída a compreensão de que não faria um programa de Educação Integral, mas um programa de apoio às iniciativas de Educação Integral. “O reconhecimento primeiro das nossas limitações como poder central em Brasília de implementar algo potente no país todo de uma maneira padronizada, agente sacou que não seria isso. Segundo agente sacou que tinha que dar muito apoio e valorizar muito as iniciativas em curso porque eram muitas, e eram muito criativas” (Entrevistado F, em 25/01/2016 às 10:22 h). Ao mesmo tempo “a gente sabia que tinha que oferecer possibilidades para que cada escola montasse o seu menu como melhor lhe conviesse, com as potencialidades que tinha, então eu acho que agente conseguiu combinar essas coisas de maneira feliz porque agente sabia que agente estava lidando com as escolas que mais necessidades tinham” (Idem). Neste sentido, autonomia e flexibilização são discursos postos para o sistema escolar, que podem escolher as práticas educativas a partir de um leque de macrocampos oferecidos pelo MEC.

Em relação a questão de conflitos e entraves durante a formulação do PME, um entrevistado afirma que eles estavam presente, se referindo a situação de um encontro em dezembro de 2007, descrevendo que havia uma tensão entre uma concepção de ampliação do tempo e dos espaços nas escolas e outra concepção que envolvia buscar espaços na comunidade, considerando o conceito de território educativo. Essa última concepção prevaleceu em função de um discurso pragmático que preferiu implantar o Programa para inserir na agenda o debate da educação integral de forma emergencial:

Chamamos vários atores para fazer o dialogo da concertação, ou seja, que Educação Integral vai ser essa no Brasil? Eu me lembro que tinha uma disputa

muito forte, e que hoje ela praticamente não existe, existe um pouco ainda, tem alguns que defendem, mas ela praticamente àquela época era muito mais forte, que era assim: a Educação Integral tinha que ser na escola. Principalmente alguns setores inclusive da universidade onde tinha isso mais forte é na Unirio porque vieram muito ali ... do Darcy, e a experiência era calcada na questão ... precisava ter o espaço físico, e a gente, por uma questão pragmática, agente sabia que não ia conseguir fazer E.I. da escala no Brasil com isso. Não quero dizer ... que não seja importante o espaço físico. (Entrevistado E, em 19/01/2016 às 9:49).

Esse aspecto gerou uma tensão na dimensão da reorganização dos usos dos espaços dentro e fora da escola, tanto que foi incluído como ponto específico da Meta 6 do Plano Nacional de Educação, especificamente nas estratégias:

6.2 – instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;

6.3 – institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação 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 da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral (MEC, PNE, 2014).

Para a formulação do Programa Mais Educação, foi necessário construir internamente na SECAD, processos de encontros e realização de Fóruns sobre a temática da educação integral.

[...]em dezembro de 2007, ...foi realizado, em Brasília, o Seminário “Educação Integral e Integrada: reflexões e apontamentos”, promovido pela DEIDHUC/SECAD/MEC. O encontro foi organizado com o objetivo de discutir, com vários atores sociais e institucionais do cenário brasileiro, subsídios para a construção de uma política de educação integral no Brasil, já que, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), havia sido aprovada a Portaria Interministerial nº 17, criando o programa Mais Educação, relacionado à implantação da educação integral, por meio de atividades socioeducativas no contraturno escolar. (MEC, SECAD, 2010, p. 7)

Estes eventos tinham como premissa a construção de um debate na perspectiva de Habermas⁴⁷, segundo a entrevistada, para um caminho de uma racionalidade comunicativa ou racionalidade dialógica para se construir coletivamente uma nova narrativa em torno da temática.

[...] como diretora tive a grande responsabilidade da consolidação ... de uma racionalidade comunicativa. Eu entendo pessoalmente que construir políticas

⁴⁷ Habermas “fundamenta a reabilitação da esfera social, com base na idéia orientações dialógicas das ações sociais e, dessa forma isso não poderia ser feito de modo coercitivo ou meramente instrumental, mas por uma postura dialógica, compreensiva e democrática na órbita de um consenso comunicativo, que nesse sentido deveria ser construído dentro das relações sociais em função das racionalidades das ações” (SILVA, 2001, p.5)

públicas não é fazer leis, documentos, repassar recursos para outros aplicarem o que eu pensei. A ideia era ir construindo coletivamente essa nova narrativa para educação brasileira recuperando o passado, recuperando as experiências presentes. (Entrevistada D, em 30/12/2015 às 14:05 h)

Nesse contexto de narrativas, na construção de consensos, foram utilizados mecanismos de videoconferências, publicações, fóruns interministerial, criação de comitês e eventos, para explicitação de temáticas conceituais como operacionais do programa mais educação. Emerge com a chegada da nova diretoria, a inserção do conceito de territórios educativos, cidade educadora, arranjos educativos, comunidades de aprendizagens, bem como, conteúdos pertinentes às questões e orientações de gestão. No entanto, essa relação não envolve apenas consenso, mas também assimetrias que são reforçadas pelos entrevistados.

Desde a constituição, em 2007 foi criado Grupo de Trabalho para produzir o Texto Referência Nacional para o debate da Educação Integral, com a participação de gestores e educadores municipais, estaduais, e federais, representantes da Undime, do Consed, da CNTE, da ANFOPE, de organizações não governamentais comprometidas com a educação, de universidades. O documento ficou pronto em três volumes que são orientadores para as práticas na escola: Caderno de Referência, Rede de Saberes e o de Gestão.

Todas essas iniciativas tinham como objetivo orientar os gestores das secretarias de educação, como também professores universitários que começaram a atuar em processos formativos com os atores das escolas. Isso demonstra que os formuladores tinham consciência da distancia entre o que se formula e o que vai acontecer na prática.

[...] o Governo Federal tinha uma potência e que essa potência ela se fragilizava ao chegar perto dos destinatários das políticas por uma falta de articulação, essa ideia era nas mentes mais lúcidas de Brasília, as pessoas se davam conta disso e investiam energia. Por isso eu acho que o Mais Educação nasce nesse contexto de... e aquela frase [...] que pra mim era meu lema “lugar de criança e adolescente é na escola então política que vai conversar com criança e adolescente tem que ir pra escola”. (Entrevistado F, em 25/01/2016 às 10:22 h).

Influenciado pelos programas da SECAD que articulavam proteção social e educação, o Programa Mais Educação foi criado, desde o início, como uma ação interministerial. Esta intersetorialidade surge a partir da necessidade de agregar os recursos para um foco específico que norteava as ações da SECAD: a redução das desigualdades. E para construção dessa intersetorialidade também foi feito um esforço para construção de acordos e parcerias. Como está explícito em um das falas, era um esforço de articular ministérios, foi criado, inclusive um Fórum Interministerial para

propiciar o diálogo:

[...] a gente sabia que havia recursos em outros ministérios voltados para o mesmo público mais que não tinham coesão nem coerência de iniciativa. Então a ideia do interministerial surge dessa percepção que a gente tinha que fazer com que recursos já disponíveis de políticas públicas se voltassem para agregar focos objetivos. [...] num território, empoderamento da comunidade local e desenvolvimento de estratégias articuladas entre ministérios para desenvolvimento territorial. (Entrevistado F, em 25/01/2016 às 10:22 h).

A intersetorialidade posta na portaria levou um certo tempo para se tornar de fato uma prática. Um dos primeiros foi o Ministério da Saúde, que implementou Saúde na Escola. Por outro lado, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, embora fosse o “parceiro preferencial” no sentido de objetivo comum de diminuir as desigualdades, não quis, no primeiro momento, participar do Programa.

Esse objetivo de diminuir as desigualdades acaba sendo subjugado a um outro, que é a indução de uma política de Educação Integral. Esse processo se consolida com o decreto 7.083, editado em 2010. Os enunciados deste documento são mais claros ao abordar uma concepção de Educação Integral em Tempo Integral. Apontando os seguintes princípios:

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.

As diretrizes apontam para uma mudança na perspectiva de integração entre as práticas educativas do Programa com o currículo da escola. Em termos de currículo, apresenta como princípio a temática de sustentabilidade ambiental, bem como, o diálogo intercultural. A reprodução desses princípios assegurada a partir de uma articulação entre sistemas de ensino, universidades e escola. Esses tem uma relação com a comunidade acadêmica que foi construída ao longo da implementação do programa, e que produziu conhecimento em publicações acadêmicas e nos documentos oficiais do programa. Complementando essa visão há um princípio que se refere à valorização das experiências históricas, reforçando uma referência ao que foi desenvolvido no Brasil. Ainda nessa discussão de princípios, aparece o conceito de território educativo que tem sua origem na concepção de Cidade Educadora (da Espanha) e no conceito de Território, que está presente no PDE. Esse conceito abarca a compreensão de que a educação não se resume as práticas em sala de aula, assim propõe o uso de equipamentos públicos como espaços de aprendizagem.

Numa perspectiva mais ampla, o terceiro princípio enfatiza a integração de políticas educacionais e sociais, nesse ponto identifica-se o discurso de proteção social (presente nos projetos Escola que Protege e Ações Educativas Complementares). Naquele mesmo item, também está destacado o diálogo com as comunidades escolares. Na formulação desses princípios destaca-se a participação de representantes dos Comitês Metropolitanos ou Regionais ou Estaduais ou Interestaduais de Educação Integral, articulando vários atores em um esforço conjunto para compreensão, debate e enfrentamento dos desafios da agenda da Educação Integral. Uma agenda que inclui as temáticas de funcionamento, gestão, piso salarial profissional nacional, carreira, formação continuada, evidenciando, ao lado da docência, o papel educativo dos demais profissionais que atuam na escola e que são destacados pelo fato de buscar requalificar o ambiente escolar. A tensão desse debate é anterior às iniciativas para ampliar o tempo diário letivo porque envolvem o debate do direito à educação que é negado às populações pobres.

5.5 Criações da SECADI e da DICEI/SEB – maio de 2011: terceiro ato

A partir de 2011, inicia-se uma nova configuração no MEC, a SECAD é renomeada passando a incorporar o termo Inclusão na sua concepção, tornando-se SECADI. Esta

mudança provocou uma ampliação maior no campo de atuação daquela secretaria, trazendo a educação especial, e mantendo os temas diversidade e alfabetização. O tema específico da Educação Integral como esta posto na portaria de 2010, fica sem espaço adequado.

“também tinha um problema de como ia acomodar a nova estrutura da SECADI com a incorporação da Educação Especial. Então tinha ali um problema de como acolher, e aí eu acho que a ida da Educação Especial pra SECADI, vamos chamar assim, especializou mais a SECADI e também o perfil da secretária, da Cláudia Dutra, não era um perfil, eu acho que favorável ao Mais Educação, eu não tenho essa impressão” (Entrevistado F, em 25/01/2016 às 10:22 h).

Ao mesmo tempo, Maria Pilar assume a Secretaria de Educação Básica - SEB, e, coincidentemente, tem uma experiência pessoal vinculada a uma política de Educação Integral em Minas Gerais. Isso faz com que ela tenha uma maior afinidade com o debate do Programa Mais Educação colocado naquele contexto, sendo assim, o programa passa a ser vinculado a uma nova diretoria que trata de Currículo e Educação Integral, a DICEI. Portanto, ganha espaço e se insere no campo das políticas curriculares específico, e, ao mesmo tempo, desloca-se do eixo inicial de proteção social, embora ele não desapareça completamente. Também, houve uma expansão significativa a partir de 2011 do número de escola que aderiram ao programa. Se em 2008 eram 1.380 escolas, em 2010 atingiu 10.027, em 2011 foram 14.995 e em 2012 chegou a 32.074, segundo fontes do MEC. Iniciou com 54 municípios e atingiu 3.380, em 2012. Esse aumento não pode ser interpretado meramente como dado quantitativo, mas no sentido usado por Ball como processo que levou a circulação de uma “ideia”.

O Mais Educação deixou de ser um programa só para onde tivesse escolas com baixo IDEB e começou a virar um programa de caráter mais universal. Segundo a fala de um entrevistado:

[...]deixou de ser das escolas, no caso, sobre a batuta da SECADI que era pra ser pras escolas onde tivesse maior vulnerabilidade e ele passou a ter uma universalidade nas políticas públicas, nas escolas públicas, principalmente da educação básica, Então começou a se descolar da SECADI que tinha um proposito da questão da inclusão, de colocar todos aqueles temas que não estavam na escola [...] e migrou pra SEB” (Entrevistado E, em 19/01/2016 às 9:49).

Nesse contexto, o Mais Educação se caracteriza como um programa indutor da política de educação integral. Em seus documentos está presente a intenção de implantar uma política que considere uma concepção de “educação integral em tempo integral”, termo usado nos textos e falas dos atores políticos que o formularam. Podemos, afirmar que no período de 2011 a 2012, ocorreu uma dinâmica de abordagem do programa que

perpassou os contextos de Ball numa relação interativa, que aconteceu de forma acelerada. Naturalmente, nos contextos onde ocorrem as práticas as interpretações vão ser bastante diversificada. No caso do Mais Educação, ao longo da sua implementação também vão sendo produzidos documentos orientadores, além de disseminação das “ideias” em processos formativos induzidos pelo governo federal, seja pela rede de formação – RENAFOR, seja por eventos promovidos pelo MEC. Assim, podemos afirmar que há dinâmica em que o contexto da produção do texto e da prática acontecem simultaneamente. Por outro lado não foi identificado processos avaliativos formais e periódicos, tais como, monitoramento e avaliação.

Mesmo com as reformulações, mantém-se o discurso de priorização dos mais pobres. Inclusive, o MEC, em parceria com MDS, estipulou como critério central de expansão do PME a seleção de escolas em que a maioria dos alunos sejam beneficiários do PBF⁴⁸, na perspectiva de enfrentamento das profundas desigualdades educacionais. Essa consolidação influenciou a expansão do discurso de “proteção social” no “contexto da prática”.

Com o aumento da capilaridade do PME no território brasileiro, há também uma consequente ampliação da complexidade operacional da gestão do programa. Nesse sentido, para 2012, foi elaborado um planejamento com as Secretarias de Educação na qual foram debatidas as premissas que se seguem (LECLERC e MOLL, 2012):

- 1) As condições para a transferência voluntária de recursos pela União no que tange ao processo de adesão e ampliação de recursos para alimentação⁴⁹
- 2) A construção de estratégias comunicativas presenciais e virtuais com as secretarias de educação e suas redes de ensino para o debate dos princípios pedagógicos e curriculares que sustentam a implementação da estratégia e das questões operacionais;
- 3) Capilarização do debate na sociedade brasileira
- 4) Pedagogia, arquitetura e urbanismo, na perspectiva da Escola de Tempo Integral, um impasse reconhecido em seu processo de implementação.
- 5) Territorialidade da oferta de Educação Integral em articulação com o Programa Bolsa Família (PBF).

⁴⁸ Nota Técnica nº 192 – DECON – SENARC – MDS/DICEI – SEB – MEC em 01/07/2011. Tinha como objetivo apresentar estratégias de parceria para ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza (segundo os critérios do PBF) à educação integral.

⁴⁹ Articulação do PME com o PNAE, por meio das Resoluções n.º 38, de 2008; n.º 38 de 2009, que ampliam o recurso diário per capita de alimentação para estudantes em tempo integral.

6) Tecimento de redes humanas e redes institucionais para dar visibilidade à emergência de processos que vitalizam a educação pública sob outras condições históricas

7) Relação orgânica das políticas curriculares e proposição das diretrizes curriculares nacionais de Educação Integral.

Neste último ponto, ressalta a experiência constituída em termos de ampliação de jornada escolar, nestes anos de trabalho no PME, tanto do ponto de vista da construção compartilhada de uma política pública, quanto em relação aos inéditos viáveis produzidos em termos de currículo escolar que explicita e articula atividades educativas diferenciadas, para a superação da fragmentação e do estreitamento curricular e da lógica educativa demarcada por espaços/tempos delimitados rigidamente.

Aloízio Mercadante assume a pasta do MEC, em 2012, sua chegada como ator na gestão tem um impacto como afirma Kingdon na dinâmica política, alterando a agenda. Nesse sentido, o programa mais educação, perde a centralidade que tinha na Diretoria de Currículo e Educação Integral. O programa estava numa curva ascendente até 2013 quando há um atraso no repasse de recursos para escolas e a redução da equipe que acompanhava a execução do programa. Declínio esse destacado na seguinte fala:

O declínio que eu já vejo, vejo claramente já no último ano do governo de Dilma Roussef. [...] nossa agenda foi se desconstituindo, a equipe sendo desmontada. Nós nunca tivemos funcionários fixos, nós tínhamos consultores através das vinculações com as agencias internacionais e isso tudo se termina, isso deixa de existir, essa vinculação com as agencias internacionais, os consultores deixam de vir. (Entrevistada D, em 30/12/2015)

Esse declínio, em certo sentido, é mantido no primeiro ano dessa segunda gestão da Dilma Roussef. Essa diretriz está expressa, sobretudo no cancelamento do processo de adesão e morosidade no repasse de recursos às escolas. Passa a ser um programa criticado pelo próprio ministro Mercadante (em 2015), ao questionar sua efetividade em termos de resultados para o IDEB. Em uma das falas, está demonstrado o conflito interno existente no próprio MEC, uma vez que, o IDEB tem um discurso hegemônico de qualidade da educação, que avalia rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados em português e matemática. Enquanto o Programa Mais Educação atua na dimensão do diálogo intercultural – saberes populares com saberes acadêmicos – por meio das artes, esportes, saúde, entre outros campos.

A tensão está presente desde da gênese do Programa Mais Educação, porque o seu desenho está fundamentado no discurso de proteção social que está imerso na lógica

neodesenvolvimentista, ao tratar o ato de educar como um “tratamento social” por meio de práticas educacionais para as crianças e jovens de vulnerabilidade social, como forma de amenizar as contradições postas na sociedade capitalista. Assim, a sua proposta dificulta à promoção de processos emancipatórios, em que a problematização da “leitura de mundo” é essencial para construção de sujeitos críticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para compreensão dos sentidos produzidos no processo de formulação do Programa Mais Educação, que se deu na SECAD no governo de Lula, utilizamos a Abordagem do Ciclo de Políticas de Ball e modelo de Kingdon, por oferecerem subsídios teórico-metodológicos para analisar os discursos e as relações de disputas e consensos políticos em que se materializam as ideias e as ações dos atores em política pública. Ao considerarmos como objetivo central da pesquisa a questão da gênese do Programa Mais Educação, focalizamos a nossa análise no Contexto da Influência (Ball), que, para Kingdon, corresponde a definição da agenda política.

Neste sentido, delinear o percurso da gestão do governo FHC e Lula, com ênfase nas políticas educacionais, para identificarmos as homogeneidades e heterogeneidades discursivas concernentes ao projeto de sociedade proposto a partir das ações e programas educacionais. O discurso de racionalização do Estado está presente no governo FHC e também no de Lula, ambos fundamentado em reformas administrativas, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) criado no governo FHC em 1998 e que se mantém na gestão de Lula. Também identificamos similitudes quanto ao discurso de proteção social conjugado com práticas educacionais para as crianças e jovens de vulnerabilidade social. Por outro lado, a diferença central entre os dois governos está na inserção da questão social na agenda governamental como política de direito, bem como, a inclusão de atores dos movimentos sociais no processo de participação de políticas públicas. Essa diferença está presente no governo Lula, principalmente, com a criação da SECAD que vai induzir um conjunto de projetos e programas educacionais abarcando os problemas de alfabetização como dimensão social de desigualdade, exclusão e diversidade. Já no governo FHC o discurso de proteção está associado a gramática de assistencialismo. No entanto, ambos governos apresentam hegemonia na relação de público e privado nas suas práticas de gestão, que se deslocam da lógica neoliberal para neo-desenvolvimentista. Tendo em comum entre eles a significativa presença de parcerias com agências multilaterais (sobretudo a UNESCO). De uma forma geral, as políticas estão inseridas

numa matriz discursiva mais ampla, que tem como gramática dominante a diminuição das desigualdades no sistema capitalista que pode ser interpretada como estratégia de amenizar suas contradições.

Na caminhada arqueológica discursiva, identificamos que na SECAD havia, desde 2004, dois grandes campos de políticas: (a) Programa Brasil Alfabetizado vinculado a Diretoria de Educação de Jovens e Adultos, com ações de alfabetização e educação continuada de jovens e adultos; (b) Programa Educação para a Diversidade e Cidadania coordenado pela Diretoria de Educação para a Cidadania e Diversidade que desenvolviam ações direcionadas aos segmentos sociais historicamente excluídos e marginalizados. Dentre eles, foi o Programa Educação para a Diversidade e Cidadania, em 2004, que propiciou as convergências necessárias para o surgimento do Mais Educação. O primeiro ponto de convergência refere-se ao discurso de “desenvolvimento integral”, que posteriormente será ressignificado na concepção de educação integral. Esse discurso estava situado no Projeto Ações Educativas Complementares de forma ainda incipiente, porque se tratava de transferência de recursos para projetos elaborados entre entes federados, universidades e ongs. Esses projetos consistiam em atividades educativas de ampliação do tempo com práticas para complementar o processo de aprendizagem. A forma de funcionamento representa ainda uma continuidade em relação ao governo anterior.

O segundo ponto está relacionado com o discurso de “proteção social” presente no Projeto Escola que Protege, que tinha como foco crianças e adolescentes em situação de violência. Um terceiro ponto de convergência foi o Programa Escola Aberta, criado em 2005, que se fundamenta no discurso da relação escola-comunidade, inspirado no Projeto “Abrindo Espaços: Educação e Cultura para a Paz” da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) que desde 2000 realizava atividades educativas nos finais de semana. Eles têm em comum a necessidade de ampliação do tempo para práticas educacionais que complementem a aprendizagem, para além do “turno”, retomando a tradição de ampliação da jornada escolar. Inclusive muitas das temáticas abordadas por esses projetos têm a mesma expressão dos macrocampos do Programa Mais Educação. Essa evidência nos faz defender que o gene do Programa Mais Educação tem uma relação conceitual e operacional com os citados projetos.

Entretanto, a criação do Programa está vinculada a uma mudança na conjuntura política em que o governo federal deu uma guinada na condução política educacional

criando o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007. Demonstrando uma conjugação de esforço do governo naquele contexto, junto com demais atores, tais como empresários, secretários da educação e representantes dos sindicatos, para implantar um projeto de “qualidade social” para a educação sistêmica - da Educação Infantil ao Ensino Superior – articulando mais de 40 programas educacionais, entre eles está o Programa Mais Educação. Esse momento caracteriza-se como uma janela de oportunidade, definido por Kingdon como uma convergência de fluxos que levaram a formulação do Programa Mais Educação. Nesse momento, ainda aparece uma tensão entre atividades no contraturno e uma educação integral e em tempo integral.

A concepção de educação integral vai se consolidar devido ao quarto ponto de convergência que é a chegada de um corpo técnico que criou uma comunidade acadêmica e levou a re-formulação, culminando no Decreto de 2010 que traz princípios de forma mais articulada às questões de ensino-aprendizagem. Assim, amplia para uma concepção de educação integral e em tempo integral, incorporando o sentido de que a educação para ser integral deve articular conhecimentos (acadêmicos e populares) no currículo, ampliar a compreensão de espaço, abordando-o para além da sala de aula. Essa proposta desde sua gênese confronta com o IDEB que privilegia resultados nas disciplinas de português e matemática. Enquanto o Programa Mais Educação respeita a autonomia das escolas para construção do seu projeto pedagógico, o IDEB impõe as escolas um currículo padronizado para todo território com matriz “eurocêntrica”.

Por fim, em 2014, foi instituído o Plano Nacional de Educação 2014-2024 que estabelece na Meta 6 “Oferecer educação em tempo integral em cinquenta por cento das escolas públicas de educação básica”. Existem dois fatores a ser considerados: primeiro, o fato da meta se referir apenas ao tempo integral, sem levar em conta a concepção; segundo, a própria meta ser restrita a 50% , sem propor a universalização. Em relação ao primeiro fator com as mudanças de governo a concepção vai ficar comprometida. No tocante, o segundo fator avaliamos que essa “restrição” está relacionada com a falta de um consenso público, no sentido utilizado por Ball, da necessidade de implementação de uma política universal de educação integral em tempo integral. Esse consenso foi obtido em outros países da América Latina, tais como a Argentina que colocou como meta a universalização dessa política (VELEDA, 2013).

Toda política pública é uma construção social, permeada por relações de poder,

assim na sua constituição está presente uma arena política, com seus conflitos, tensões, barganhas, acordos, consensos e desconsenso. Portanto, o Programa Mais Educação, na sua dinâmica política não é diferente. E com a gestão da presidente Dilma, essa tensão foi intensificada com a chegada do Sr. Aloízio Mercadante, e mais recentemente com a condução do processo de impedimento da presidenta tem-se o desmonte do que foi historicamente construído.

Na nossa percepção, o Programa Mais Educação possibilitou a retomada do debate de ampliação da jornada escolar de forma substantiva como um direito à educação, uma vez que pela sua expansão significativa, possivelmente despertou nas comunidades escolares a criação de novas necessidades a partir das suas realidades, incutindo o desejo por escolas de “educação integral e em tempo integral”. Por outro lado, numa dinâmica conflituosa na sua condução, haja vista que se tem esse desejo num sistema de ensino em que a performatividade em educação, como afirma Ball, está associada a qualidade total, nos princípios de produtividade e concorrência, fortemente presente no Estado Neoliberal e Neodesenvolvimentista, assim dificilmente contempla uma relação que valoriza as singularidades humanas, como histórias de vida, habilidades e a alteridade, conseqüentemente, dificulta o diálogo intercultural entre os saberes formais e não formais.

Esperamos que a nossa análise e reflexões possam contribuir para futuros estudos, servindo de subsídios para estudos caracterizados como pesquisas empíricas, em que a ênfase está no contexto da prática e seus efeitos (nossas limitações no estudo), tendo como sujeitos os atores que colocam em prática o programa, podendo contribuir para futuras reflexões política ideológica do Programa Mais Educação, com a possibilidade estabelecer relações entre os discursos ideológicos dos autores com os atores que estão na execução do programa.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J.M.L.; AGUIAR, M.A. Políticas de educação: concepções e programas. In: WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R.V. (Coord.). O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997. Brasília: inep, 1999. p. 43- 51.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: Gestão da educação; impasses, perspectivas e compromisso/ Naura Syria Carapeto Ferreira, Márcia Angela da S. Aguiar (orgs) 7ª ed., São Paulo: Cortez, 2009.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. A educação como política pública. 3ª ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001. Coleção polêmicas do nosso tempo; Vol. 56.

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

BALL, Stephen. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BALL, Stephen. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n126/a02n126.pdf> Acesso em 30/01/2016.

BALL, Stephen. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, n.2, v.6, p. 10-32, jul./dez. 2006. Disponível em: www.curriculosemfronteiras.org. Acesso em: 28 de nov. 2014.

BALL, Stephen. J. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: *Sociologia da educação: análise internacional*. Organizadores: Michael W. Apple, Stephen J. Ball, Luís Armando Gandin; tradução: Cristina Monteiro; revisão técnica: Luís Armando Gandin. Porto Alegre: Penso 2013.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.138-172. Disponível em www.ims.uerj.br/ccaps. Acesso em 20 de nov. 2014

BARROS, R. P. de, Henriques, R., Mendonça. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável., R. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 42, fev. 2000a.

BARREYRO, Gladys Beatriz. O Programa Alfabetização Solidária”: terceirização no contexto da Reforma do Estado. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, n. 38, p. 175-191, set./dez. 2010. Editora UFPR. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602010000300012

Acesso em 05/03/2016

BERNARDI, L.M., ROSSI, A.J., UCZAK, L.H. Do movimento Todos pela Educação ao Plano de Ações Articuladas e Guia de Tecnologias: empresários interlocutores e clientes do estado .X ANPED SUL, Florianópolis, outubro de 2014.

BOITO jr., Armando Jr. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*, Rio de Janeiro, v. 17, p. 9-35, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECAD. Diferentes Diferenças – Educação de Qualidade para Todos, 2005. Disponível em http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/publicacoes/diferentes_diferencas.pdf Acesso em: 07/05/2016

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. DIRETORIA DE CURRÍCULOS E EDUCAÇÃO INTEGRAL. Manual Operacional de Educação Integral. 2012.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> . Acesso em: 16/04/2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Educação integral/educação integrada e(m) tempo integral: concepções e práticas na educação brasileira. Mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil. Brasília, DF: MEC, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8198&Itemid=>>. Acesso em: 19/09/2015.

Cadernos CENPEC. São Paulo, V. 2, nº 2, p. 131-170, dez. 2012.

CAPELLA, A. C. N. O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002). Tese, Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. 2006.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-121

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. *Revista Agenda Política*, Vol.3, nº 2, julho/dezembro, 2015.

CAVALIERE, Ana Maria. Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral. Em Aberto, Brasília, v. 22, nº 80, p. 51-63, abr. Disponível em <2009.20em%20PDF/GT05-6998—Int.pdf> Acesso em: 21/11/2015.

COELHO, Lúcia Martha Coimbra da Costa. História (s) da educação integral. In: MAURÍCIO, Lúcia. V (Org). Educação integral e tempo integral. Em Aberto, Brasília: INEP, v. 22, n. 80,

2009, p.83-96.

Decreto nº 7.083 de 27 de janeiro de 2010 - Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm> Acesso em 2/09/2015.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Uma nova estratégia de Desenvolvimento? In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). O que esperar do Brasil? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 25-59.

PROGRAMA de Governo 2002 Coligação LULA Presidente. . Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Acesso em 21/11/2015.

CARVALHO. Rosângela Tenório de. Análise do discurso Qualidade social da educação. Série Relatórios de Pesquisa. V. 1 nº 1, 2012, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> . Acesso em 21 de novembro de 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18, nº 51, 2003.

FERRARO, Alceu Ravello. Analfabetismo no Brasil: desconceitos e políticas de exclusão. PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 111-126, jan./jun. 2004.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas Estado da Arte. Educação & Sociedade, ano XXIII, n o 79, Agosto/2002.

FOUCAULT, M. A ordem do discurso: Aula inaugural no College de France, pronunciada em: 02 de dezembro de 1970. São Paulo: Ed Loyola, 1996.

GIOLO, Jaime. In: Caminhos da educação integral no Brasil; direito a outros tempos e espaços educativos/ Jaqueline Moll et all. Porto Alegre: Penso 2012.

GOMES, Alfredo M. (org.) Políticas públicas e gestão da educação. Série Estudos em Políticas Públicas e Educação. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato Gottems, att all. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. Revista Saúde Soc. São Paulo, v.22, n.2, p.511-520, 2013.

GUIMARÃES, Luiza Angélica Paschoeto. Pierre-Joseph Proudhon: Apropriações e traduções de seu pensamento sobre educação. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Câmara Brasileira de Jovens Escritores, 2015.

HENRIQUES Ricardo, et al. Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil.. Texto para discussão No 857. IPEA. Rio de Janeiro, janeiro de 2002. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0857.pdf Acesso em: 16/04/2016.

HEIDEMANN, Francisco G., SALM, José Francisco. Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Org. Tomás de Aquino Guimarães. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M., e PERL, Anthony. Políticas pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier: 2013.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 2ª ed. Addison – Wesley Educational Publishers Inc. 1995. Disponível em http://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf Acesso em: 23/01/2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 3, de 4 de março de 1997. Brasília: FNDE, 1997.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: Educ.Soc. Campinas, v.27.94, p47-69, jan/abr2006.

MAINARDES, Jefferson; ALFERES, Márcia Aparecida. Sociologia das políticas educacionais: contribuições de Roger Dale. Disponível em <http://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/4353/2751>. Acesso em: 20/02/2016.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, M. Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: Um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. Educ. Soc., Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009 303. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 20/02/2016.

MARQUES e MENDES. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 15-23 jan./jun. 2007.

MALINI, Eduardo. O consenso como ponto de partida? Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora, MG, 2009.

MARTINS, André Silva. A direita para o social: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

MELO, Regina Conrado. As políticas educacionais no governo Lula: A agenda da

Secretaria de Educação, Alfabetização e da Diversidade d SECAD do Ministério da Educação. UFScar, Dissertação de Mestrado, 2009.

MENICUCCI, Telma M. Gonçalves; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Construção de agendas e inovações Institucionais: análise comparativa da reforma Sanitária e da reforma urbana. *Estud. sociol.*, Araraquara, v.15, n.29, p.369-396, 2010.

MESQUITA; OLIVEIRA e NERY. Análise da Carta ao Povo Brasileiro de 2002. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia 29 de maio a 1 de junho de 2007 - Gt - 08 Emancipação, cidadania e reconhecimento: experiência, memória e projeto UFPE, Recife (PE)

METAXIS, Informativo do Centro de Teatro do Oprimido, CTO – Rio: J. Sholna, 2007.

MORAES, J. Damiro de. Anarquismo no currículo. *Revista História do Brasil*, 2009. Disponível em <http://www.revistadehistoria.com.br/secao/educacao/anarquismo-no-curriculo> . Acesso em: 16/01/2016.

MOREIRA NETO, José Gonçalves. Sistema de indicadores educacionais no acompanhamento e avaliação de políticas públicas. Estudo em Avaliação Educacional, Fundação Carlos Chagas, v. 19, n. 41, set./dez. 2008. Disponível em <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1457/1457.pdf> . Acesso em: 23/04/2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *RBPAAE – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.*

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo a política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 28/05/2016.

ORSO, Paulino José. As lições da Comuna de Paris para a educação. *Revista Adusp*, 2001.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out.-dez. 2014.

PERES, Thais Helena de Alcântara Peres. Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

Plano Nacional de Educação (2011-2020): Avaliação e perspectivas/organizador, Luiz Fernandes Dourado. – Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/

SASE), 2014. Disponível em http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf . Acesso em 01/07/2016.

MOLL, Jaqueline et. All. Caminhos da educação integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos. Porto Alegre: Penso 2012.

PORTARIA NORMATIVA INTERMINISTERIAL Nº- 17, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Disponível em: <<https://www.google.com.br/#q=Portaria+Normativa+Interministerial+n%C2%BA+17%2C+de+24+de+abril+de+2007>>. Acesso em 02 set. 2013.

RESOLUÇÃO Nº 03, DE 04 DE MARÇO DE 1997 https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000003&seq_ato=000&vlr_ano=1997&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC . Acesso em 13/02/2016.

RAMALHO, Bárbara Bruna Moreira Ramalho. Educação Integral e Jovens-Adollescentes: tesssituras e alcances da experiência. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. 2014.

RIBEIRO, Marlene. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.28, n.2, p. 113-128, jul./dez. 2002.

RODRIGUES, Cibele. *Cultura política e Movimentos Sem-Teto*: as lutas possíveis. 2009. 364 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Sociologia, Recife, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão de Literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, no16, jul/dez. de 2006, p.20-45.

SOUZA. “Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas No Brasil. RBCS, no 18, Vol. 51, 2003.

TEIXEIRA, Anísio. Educação não é privilégio. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v.70, n.166, 1989. p. 435-462.

TEIXEIRA, Anísio. Bases da teoria lógica de Dewey. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v.23, n.57, jan./mar. 1955. p.3-27.

TELLO, César Gerónimo. O campo teórico da política educacional: modelos, abordagens e objetos de estudo. Revista de Ciências Humanas – Educação, FW ,v. 16, n. 26, p. 140-158 | Jul. 2015.

TORRES, Carlos Alberto. Democracia, educação e multiculturalismo: dilema da cidadania em um mundo globalizado. Editora Vozes, 2001.

VELEDA, C. Nuevos tiempos para la educación primaria: lecciones sobre la extensión de la jornada escolar. 1ª ed. – Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Unicef Argentina, 2013.

TRAVERSINI, C. Debite um analfabeto no seu cartão: a solidariedade como estratégia para alfabetizar a população e desresponsabilizar o Estado. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28, 17-19 de outubro de 2005, Caxambú. Anais ANPED, Caxambú, 2005

WEBER; Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa: Editora Universidade de Brasília, 1991.v.1.

RESOLUÇÃO Nº 14, DE 7 DE ABRIL DE 2006 - Estabelece diretrizes e normas para a assistência financeira a projetos educacionais voltados à implementação de Ações Educativas Complementares nos Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de apoio financeiro suplementar, a ser executado pelo FNDE no exercício de 2006. https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000014&seq_ato=000&vlr_ano=2006&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC . Acesso em 05/05/2016.

Apêndice 1

QUADRO MAPEAMENTO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Ano	Nível	Instituição	Título	Autor(a)
2006	Doutorado	PUC/SP	Educação Integral e prática docente	Marta Thiago Scarpato
2007	Mestrado	PUC/PR	Educação do tempo integral: passado e presente na rede municipal de ensino de Curitiba	Bernadete Germani
2007	Mestrado	UEL	Escola de tempo integral: possível solução ou mito na busca da qualidade?	Cássia Marilda Pereira dos Santos Ferreira
2007	Mestrado	UNIRIO	Releitura da concepção de educação integral dos CIEP's: para além das caricaturas ideológicas	Danielle Barbosa Portilho
2007	Mestrado	UNESC	A Educação Integral e a implantação do projeto Escola Pública Integrada.	Aurelia Lopes Gomes
2007	Doutorado	UFRGS	O jogo estésico: uma possibilidade de Educação Integral	Miriam Benigna Dias de Borda
2007	Mestrado	UNOESTE	A inserção da dança escolar como possibilidade de Educação Integral	Dulce Maria Rosa Cintra
2007	Doutorado	FEUSP	Léon Dehon: Educação Integral ideário pedagógico e missão institucional	João Carlos Almeida
2008	Mestrado	UNIRIO	Escola de tempo integral e comunidade: história do Programa de Animação Cultural dos CIEP's	Bruno Adriano Rodrigues da Silva
2008	Mestrado	UNISO	Escola de tempo integral no Estado de São Paulo: sua implantação na E. E. Prof. Renato Sêneca de Sá Fleury, em Sorocaba	José Garcia Chanes Junior
2008	Mestrado	UFJF	Escotismo e educação integral em Juiz de Fora: o grupo Cayuás do Instituto Metodista Granbery (1927-1932)	Bruno Martins Raposo
2008	Mestrado	UFRJ	Os afetos na aprendizagem: por uma educação integral para todos	Carla Cristina Silveira de Souza

2008	Mestrado	UnB	A escola de tempo integral como política pública educacional: a experiência de Goianésia – GO (2001/2006)	Kátia Oliveira de Barros
2009	Mestrado	UNOESC	Educação em tempo integral: um repensar do agir educativo	Elenice Ana Kirchner
2009	Mestrado	PUCCAMP	Escola em tempo integral: redimensionar o tempo ou a educação?	Maria do Carmo Rodrigues Lurial Gomes
2009	Mestrado	UNIRIO	Implantação da educação em tempo integral no município de Juiz de Fora/MG: trajetória e perspectivas	Edilene Maria Lopes Silva
2009	Mestrado	UNIOESTE	O escolanovismo e a pedagogia socialista na União Soviética no início do século XX e as concepções de educação integral e integrada	Cezar Ricardo Freitas
2009	Mestrado	UPF	Políticas de educação infantil e escola em tempo integral: entre a formulação legal e a prática cotidiana	Marla Maria Debastiani Maffi
2009	Mestrado	PUC/CAMP	Nós sem nós: alunos com deficiência visual na escola de tempo integral	Maria Terêsa Rocha Triñanes
2009	Mestrado	UFG	A ampliação do tempo escolar em propostas de Educação Pública Integral	Soraya Vieira Santos
2009	Mestrado	UNIRIO	Programa Mais Educação: uma concepção de Educação Integral	Fernanda Picanço da Silva Zarour Pinheiro
2009	Doutorado	UFSCAR	A escola de tempo integral: a implantação do projeto de uma escola do interior paulista	Adriana de Castro
2009	Doutorado	UFPR	Formação continuada de professores alfabetizadores na educação integral	Verônica Branco
2010	Mestrado	UPF	Educação de tempo integral no Brasil: história, desafios e perspectivas	Rosenei Cella

2010	Doutorado	UNESP	O programa Escola de Tempo Integral na região de Assis: implicações para a qualidade do Ensino	Marlene Aparecida Barchi Dib
2011	Mestrado	UFRJ	Uma avaliação do Programa Mais Educação no Ensino Fundamental	Guilherme Costa Pereira
2011	Mestrado	UNB	A educação integral no Município de Goiânia: inovações e desafios	Antônio Carlos Mansano Canelada
2011	Mestrado	UNB	O reforço escolar na educação integral: uma leitura a partir da psicanálise	Maria Creusa Mota
2011	Mestrado	UNIPLAC	A educação escolarizada em tempo integral: um estudo de documentos e de avaliações de uma política pública	Jeanine Rodermel
2011	Mestrado	PUC/MINAS	O projeto escola de tempo integral: currículo e práticas. Análise de seus desafios e possibilidades	Verônica Cristina de Almeida e Silva de Barros Figueiredo
2011	Mestrado	PUC/GOIÁS	Escola de tempo integral: relação entre o Programa Mais Educação e propostas de educação pública integral do estado de Goiás	Núbia Rejaine Ferreira Silva
2011	Mestrado	UFG	Escola de tempo integral: uma análise da implantação na rede estadual de Goiás (2006-2010)	Flávia Osório da Silva
2011	Mestrado	UNIRIO	Educação integral e(m) tempo integral: espaços no Programa Bairro-Escola, Nova Iguaçu RJ	Alessandra Victor do Nascimento Rosa
2011	Mestrado	UTP	O educere ad educare da educação integral em cena, contracena e crítica	Sávio José di Giorgi Ferreira de Souza
2011	Mestrado	PUC/GOIÁS	Escola de tempo integral: angústias e desafios dos(as) professores(as) da rede estadual de ensino de Goiás	Miriã Clemente de Freitas
2011	Mestrado	UMESP/SÃO BERNARDO DO CAMPO	O papel da educação física na escola pública de tempo integral, da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo: um estudo preliminar	Alexandre Nunes Bandeira
2011	Mestrado	UFSCAR	O assentamento Dezessete de	Samila Bernardi do Vale

			Abril e seu projeto de escola integral para o campo	
2011	Mestrado	UNIVALI	Escola pública integrada: uma proposta sob análise	Inês Odorizzi Ramos
2011	Mestrado	UFES	Tecituras da rede de atenção à infância e à adolescência no município de Vitória (ES): uma análise das linhas que compõem o Programa de Educação em Tempo Integral	João Paulo Guidoni
2011	Mestrado	UCB	Educação de tempo integral do campo: novos tempos e significados	Nilce Rosa da Costa
2011	Doutorado	ESALQ-SP	A ampliação da jornada escolar melhora o desempenho acadêmico dos estudantes? Uma avaliação do Programa Escola de Tempo integral da rede pública do estado de São Paulo	Juliana Maria de Aquino
2011	Mestrado	UNICID-SP	Escola de Tempo Integral: da convenção à participação	Nilceia Gomes Vetorazzi
2011	Doutorado	UNESP	Implantação e implementação das escolas municipais em Tempo Integral na Cidade de Goiânia	Florence Rodrigues Valadares
2011	Mestrado	UNIRIO	Mais tempo na/de escola: estudo sobre as experiências de ampliação da jornada escolar no município de Russas-Ceará	Valdeney Lima da Costa
2011	Mestrado	UNESP	Oficina hora da leitura na escola de tempo integral: contribuições para a formação do leitor	Erika Cristina Mashorca
2012	Mestrado	UCB	A retomada da educação integral em Brasília; fiel à concepção original de Anísio Teixeira?	Kátia dos Santos Pereira
2012	Mestrado	UNB	Desafios políticos e pedagógicos da Educação Integral no Distrito Federal entre 2007 e 2011	Maria Cristina Hermeto Dolabella
2012	Mestrado	UNINOVE	Educação Integral: texto e contexto na rede pública de ensino do estado de São Paulo	Márcia Di Giaimo Mecca
2012	Mestrado	UFJF	Práticas cotidianas na/da	Rafael Marques

			educação integral: alternativas e potencialidades emancipatórias	Gonçalves
2012	Mestrado	UFU	Desafios da Educação em Tempo Integral na rede municipal de ensino de Uberlândia Minas Gerais: Limites e possibilidade	Ana Clara Gomes
2012	Mestrado	PUC/MONTE ALEGRE	Escola de Tempo Integral: um estudo da dimensão subjetiva com pais e alunos	Ruth Willna Ferreira de Lemos
2012	Doutorado	UFJF	As artes de saberfazer em uma escola de educação em tempo integral	Graciele Fernandes Ferreira Mattos
2012	Mestrado	UNB	Arte e educação no 1º Centro de Referência de Educação Integral de Brasília em 2009 e 2010: encontros e desencontros	Andreia Lívia de Jesus Leão
2012	Doutorado	UNB	As políticas públicas de Educação Integral, a escola unitária e formação onilateral	Rosylane Doris de Vasconcelos
2012	Mestrado	UERJ	Processos formativos do incentivador da leitura em Nova Iguaçu: experiências de educação (em tempo) integral	Vanessa Monteiro Ramos Gnisci
2012	Mestrado	UNB	O Programa Mais Educação: as repercussões da formação docente na prática escolar	Jaime Ricardo Ferreira
2012	Mestrado	UNB	O ensino religioso na Educação Integral: inovação ou repetição?	Rozaine Aparecida Fontes Tomaz
2012	Mestrado	UNISANTOS	Educação de período integral e inclusão: uma análise do Programa Superescola	Fabrizio Tineo dos Santos
2012	Doutorado	UNB	Educação Integral: cartografia do mal-estar e desafios para a formação docente	Rosalina Rodrigues de Oliveira
2012	Mestrado	UFES	Educação em Tempo Integral no município de Vitória: a experiência do Brincarte	Maria Aparecida Rodrigues da Costa
2012	Mestrado	PUC/MINAS	Um estudo com alunos adolescentes do projeto Escola de Tempo Integral (PROETI) em Betim-MG: interpretando suas percepções sobre a escola e a família	Gleicilene Nazaré Fialho
2012	Mestrado	UNILASALLE	O Programa Mais Educação	Tiago Pavinato Klein

			como articulador de políticas educacionais e culturais: a experiência de uma escola de Esteio-RS	
2012	Mestrado	PUC/GOIÁS	Escola Estadual de Tempo Integral: desafios para o ensino público em Goiânia	João Flavio Freire Martins
2012	Mestrado	UNIR	Saúde escolar e educação integral: a relação entre as parasitoses intestinais e o desempenho escolar do aluno da Escola Municipal de Ensino Fundamental Roberto Turbay em Ariquemes-RO	Angelita de Almeida Rosa Mendes
2012	Mestrado	UNIJUÍ	A construção de uma escola de educação infantil de tempo integral: cavando os achadouros da infância	Juliana Beatriz Machado Rodrigues
2012	Mestrado	UFAM	O ensino médio nas escolas de tempo integral	Janilce Negreiros Ferreira
2012	Doutorado	PUC/GOIÁS	Escola de tempo integral na rede estadual de ensino de Goiás: Escola do conhecimento ou do acolhimento?	Maria da Luz Santos Ramos
2012	Mestrado	PUC/MONTE ALEGRE	Sentidos constituídos na educação em tempo integral	Thais Peluzo Abreu Faleiros Soares
2012	Mestrado	PUC/MINAS	A política da escola de tempo integral no estado de Minas Gerais: processo de implantação, experiências e perspectivas	Juliana Martins do Amaral
2012	Mestrado	UNICAMP	Escolas de tempo integral: oficinas de arte e seus professores	Alik Santos Antolino
2012	Mestrado	UFPB	Uma investigação sobre o ficar na escola o dia todo sentidos da escola de tempo integral na vivência de alunos de uma escola estadual	Emilia Cristina Ferreira de Barros
2012	Mestrado	UFJF	A implantação da política de educação integral em tempo integral na Escola Municipal José Calil Ahouagi	Anna Cristina Perantoni Henriques
2012	Mestrado	FVC-SALVADOR	Caminhos da educação integral: histórico, reflexões e desafios	Tadeu Ferreira Passos
2012	Mestrado	FVC-	Proposta de educação integral	Márcia Regina Torres

		SALVADOR	do Colégio Militar de Salvador para o ensino fundamental: impactos no desenvolvimento humano	Hatakeyama
2012	Mestrado	FVC-SALVADOR	A educação integral como caminho para formação multidimensional de graduandos de cursos de administração	Andreia de Souza Lopes
2012	Mestrado	UFPR	O Programa Mais Educação em São José dos Pinhais: possibilidades para o esporte?	Andrea Leal Vialich
2012	Mestrado	PUC/RS	Programa Mais Educação: avaliação do impacto da Educação Integral no desempenho de alunos no Rio Grande do Sul	Lauren Lewis Xerxenevsky
2012	Mestrado	UFC	O Programa Mais Educação no contexto de crise estrutural do capital: um estudo à luz da centralidade ontológica do trabalho	Maria Ivonete Ferreira Félix
2012	Mestrado	CUML Ribeirão Preto/SP	Educação Integral e as políticas curriculares de ampliação do tempo escolar: uma análise do município de Bebedouro (SP)	Ana Silvia Bergantini Miguel
2013	Mestrado	UFES	O Programa de educação em tempo integral da Prefeitura Municipal de Vitória: contribuições para a avaliação de suas implicações na gestão escolar	Cristina Nascimento da Mota
2013	Mestrado	UFMG	Trabalho Docente e Educação Integral: um estudo sobre o Programa Escola Integrada e o Projeto Educação em Tempo Integral	Ana Maria Clementino Jesus e Silva
2013	Mestrado	UGC	Mais Educação é Mais Aprendizagem? Avaliação do Programa Mais Educação em Maracanaú, no Ceará	Kamile Lima de Freitas Camurça
2013	Mestrado	UFRGS	Programa Mais Educação: uma análise de sua relação com o currículo formal em três escolas de Esteio- RS	Simoni Costa Moreira
2013	Mestrado	UFPA	O Programa Mais Educação em Abaetetuba: análise do	Gabriel Pereira Paes Neto

			Macrocampo Esporte e Lazer na Escola Esmerina Bou Habib (2008/2012)	
2013	Mestrado	USP	Educomunicação e políticas públicas: os desafios e as contribuições para o Programa Mais Educação	Daniele Próspero
2013	Mestrado	UFC	Política de Educação Integral: avaliação do Programa Mais Educação no Sistema Público Municipal de Ensino de Fortaleza	Solange Maria Colares Garcia
2013	Mestrado	UFMT	Programa Mais Educação em Escolas Públicas Municipais de Alta Floresta – MT: uma análise da Educação em Ciências	Andrea Viana de Souza Machado
2013	Doutorado	UFRJ	Interesses, Dilemas e a Implementação do Programa Mais Educação no Município de Maricá (RJ)	Bruno Adriano Rodrigues da Silva
2013	Mestrado	UFPE	Educação integral nos quatro quadrantes do kosmos: estudo de caso de uma Escola da Região Metropolitana de Recife, PE	Richardson Silva
2014	Mestrado	UFMG	A escola, o bairro e a cidade: processos de formação de territórios educativos na perspectiva da educação integral	Paulo Felipe Lopes de Carvalho
2014	Mestrado	UFMG	Educação integral e jovens-adolescentes: tessituras e alcances da experiência	Bárbara Bruna Moreira Ramalho
2014	Mestrado	UEL	A política pública brasileira de educação integral implementada pelos governos Lula (2003/2010): O Programa Mais Educação	Camila Aparecida Pio
2014	Doutorado	FEUSP	Políticas para a ampliação da jornada escolar: estratégia para a construção da educação integral?	Ana Lúcia Ferreira da Silva
2014	Doutorado	UFRGS	Avaliação da política pública “Programa Mais Educação” em escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino do Rio Grande do	Rosa Maria Mosna

			Sul: impactos na qualidade da educação e no financiamento do ensino fundamental	
--	--	--	---	--

Fonte: elaborada pela autora em 2016



Apêndice 2

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM EDUCAÇÃO, CULTURAS E IDENTIDADES

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Dados de identificação

Título do Projeto: O Programa Mais Educação: sentidos produzidos no processo de formulação.

Pesquisador Responsável: Ana Emilia Gonçalves de Castro

Instituição a que pertence o Pesquisador Responsável:

Programa de Pós-graduação Mestrado em Educação, Culturas e Identidades

Telefones para contato: (81) 3462.1018 - (81) 99997.2277 - (81) 98558.5974

Idade: 51 anos – R.G. 2285204 – SSP/PE

O Sr.(^a) está sendo convidado(a) a participar da pesquisa “Programa Mais Educação: análise dos sentidos produzidos pelos autores políticos no processo de formulação”, desenvolvido pela mestrandia Ana Emilia Gonçalves de Castro, como Trabalho de Conclusão do Programa de Pós-graduação em Educação, Culturas e Identidades pela FUNDAJ/UFRPE, sob a orientação da Prof^a Cibele Maria Lima Rodrigues.

A citada pesquisa justifica-se pela abrangência do Programa Mais Educação, que desde 2007 (ano de sua criação), vem tendo um aumento vertiginoso no número de escolas atendidas. Inicialmente eram 1.308, em 2008, e chegando a 49.488, em 2013, representando um crescimento de cerca de 500%. Segundo Jornal do Senado⁵⁰, estima-se que em 2013 chegou a atender 24 milhões de alunos da rede pública de ensino fundamental. Essa ampliação apresenta capilaridade

⁵⁰ Ano XXI — N° 4.247 — Brasília, terça-feira, 24 de fevereiro de 2015. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2015/02/24/jornal.pdf> acessado em 25/02/2015

no território brasileiro, diferente do que aconteceu no passado, quando a educação em tempo integral vinham apenas de desejos isolados de alguns idealistas, como Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro. Assim, o Programa Mais Educação pode ser considerado como o primeiro programa do governo federal criado na perspectiva de ampliação da jornada escolar no sistema público de ensino. Neste sentido, torna-se relevante compreender as condições históricas e políticas em que se materializaram as ideias e as ações no processo de sua formulação.

Dentro desta perspectiva, a pesquisa objetiva identificar os processos históricos e políticos que influenciaram a criação do programa; mapear os autores políticos que participaram do processo de formulação e regulamentação do programa e interpretar o conjunto de enunciados discursivos e as inter-relações e sua constituição no processo político.

Será utilizado como método a análise do discurso e como procedimentos de coleta de dados, a análise documental e entrevistas semiestruturadas com os autores⁵¹ que participaram do processo de formulação do programa. As entrevistas serão registradas por meio de áudio sem uso de imagens.

Esclarecemos que a sua participação na entrevista é voluntária e reforçamos que a sua aplicação não acarretará custos, riscos e desconfortos. Ao mesmo tempo, reforçamos garantir a confidencialidade das informações geradas e a privacidade dos entrevistados, salvo em casos, em que os entrevistados manifestem por escrito o desejo de identificação.

Também, garantimos que o uso dos dados da pesquisa serão exclusivamente utilizados para fins acadêmicos e que manteremos os dados em arquivo físico ou digital, sob a guarda ou responsabilidade durante 5 (cinco) anos após o término da pesquisa.

Eu, _____, RG nº _____ declaro ter sido informado(a) e concordo em participar da pesquisa acima descrita.

_____, ____ de _____ de _____

Nome e assinatura

Testemunha

⁵¹ Compreendido como aqueles atores públicos que estiveram diretamente envolvidos na elaboração do programa, ou seja, participaram no processo montagem da agenda, de decisão e formulação do programa.