



MARLEIDE RODRIGUES DA SILVA PERRUDE

**POLÍTICA EDUCACIONAL E INCLUSÃO SOCIAL:
UM ESTUDO DOS PROGRAMAS DE AMPLIAÇÃO DA
JORNADA ESCOLAR**

CAMPINAS
2013



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

MARLEIDE RODRIGUES DA SILVA PERRUDE

**POLÍTICA EDUCACIONAL E INCLUSÃO SOCIAL:
UM ESTUDO DOS PROGRAMAS DE AMPLIAÇÃO DA
JORNADA ESCOLAR**

Orientadora: Prof^a Dr^a Eloisa de Mattos Höfling

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Educação à Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos para obtenção do título de doutora em educação, na área de concentração de Ciências Sociais na Educação

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE
DEFENDIDA PELA ALUNA MARLEIDE RODRIGUES DA SILVA PERRUDE
E ORIENTADA PELA PROF^a DR^a ELOISA DE MATTOS HÖFLING

Assinatura do Orientador

CAMPINAS
2013

Ficha catalográfica

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

P429p Perrude, Marleide Rodrigues da Silva Perrude, 1974-
Política educacional e inclusão social : um estudo dos programas de
ampliação da jornada escolar / Marleide Rodrigues da Silva Perrude. – Campinas,
SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Eloisa de Mattos Höfling.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de
Educação.

1. Políticas públicas. 2. Educação. 3. Pobreza. 4. Inclusão social. 5. Jornada
escolar. I. Höfling, Eloisa de Mattos, 1949-. II. Universidade Estadual de Campinas.
Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Educational policy and social inclusion : a study of the programmes
expansion of day school

Palavras-chave em inglês:

Public Policies

Education

Poverty

Social Inclusion

School day

Área de concentração: Ciências Sociais na Educação

Titulação: Doutora em Educação

Banca examinadora:

Eloisa de Mattos Höfling [Orientador]

Eliane Cleide da Silva Czernicz

Edaquimar Orquizas Viriato

Vicente Rodrigues

Dirce Djanira Pacheco e Zan

Data de defesa: 10-12-2013

Programa de Pós-Graduação: Educação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

**POLÍTICA EDUCACIONAL E INCLUSÃO SOCIAL:
UM ESTUDO DOS PROGRAMAS DE AMPLIAÇÃO DA JORNADA
ESCOLAR**

Autor: Marleide Rodrigues da Silva Perrude.

Orientadora: Prof^a Dr^a Eloisa de Mattos Höfling.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida
por Marleide Rodrigues da Silva Perrude aprovada pela
Comissão Julgadora.

Data: 10/12/2013

Assinatura: Eloisa Höfling

Orientador

COMISSÃO JULGADORA

Cláudia Bédor
Luís
Stachurski
[Assinatura]

RESUMO

Neste trabalho, apresenta-se uma análise do processo de implementação dos Programas ESCOLA ABERTA (PEA) e MAIS EDUCACAO (PME) no Estado do Paraná. Estudam-se documentos elaborados e divulgados, nos âmbitos federal e estadual, e realiza-se uma pesquisa empírica na rede estadual, em duas escolas, por meio de observações e entrevistas com professores, diretores, pedagogos e representantes dos pais no Conselho Escolar, e, na SEED, com coordenadores e técnicos com intuito de verificar os efeitos da implementação de tais ações. Explicita-se a concepção político-pedagógica desses Programas, apreendem-se seus efeitos na gestão escolar, visando a compreender as estratégias do Estado para construir novos parâmetros de responsabilização e ampliação das funções da escola no gerenciamento da pobreza. O estudo está organizado em quatro capítulos. No primeiro, discutem-se a escola e a ampliação de sua oferta no contexto das contradições vivenciadas pelo Brasil e papel do Estado na adoção da política nacional desenvolvimentista que, nos debates políticos e ideológicos, ocuparam o cenário no início do século XX. No segundo, discorre-se sobre as políticas sociais, em especial a educacional, em estreita vinculação com os programas de combate à pobreza, discute a agenda de reformas educacionais, construídas e difundidas nas últimas três décadas em âmbito global, e que revela uma variedade de sujeitos, grupos sociais e organizações governamentais e não governamentais, nacionais e transnacionais, em especial a UNESCO. No terceiro capítulo, examinam-se mais detalhadamente o PEA e PME. Analisa-se a materialidade destas ações, que têm sido consideradas capazes de reverter e melhorar as relações internas da escola, utilizando-se de mecanismos de descentralização, autonomia, avaliação dos resultados e participação da comunidade. O quarto trata dos documentos produzidos pela Secretaria do Estado do Paraná, os quais regulamentam e orientam a implementação dos referidos programas, e analisa, por meio de entrevistas e observações, seus efeitos na gestão de duas escolas da rede Estadual do Paraná, no município de Londrina. Conclui-se que os diferentes sujeitos nos seus espaços estadual, municipal e escolar, atribuíram novos significados aos Programas, em decorrência de suas avaliações pessoais ou institucionais. Nesse processo, observou-se, também, que a gestão descentralizada, com ênfase na participação local, preconizada nas orientações normativas e nas estratégias para a implementação dos Programas, utiliza-se de mecanismos de gestão sem condições objetivas, conduzindo à precarização do espaço da escola pública e as situações de trabalho.

Palavras-Chaves: Políticas Públicas. Educação. Pobreza. Inclusão social. Jornada Escolar

ABSTRACT

This paper presents an analysis of the implementation process of the Brazilian education Programs *Escola Aberta (PEA)* and *Mais Educação (PME)* in the state of Paraná. Documents produced and disseminated at the federal and state level were studied, and an empirical research was conducted in two state schools, by means of observations and interviews with teachers, principals, pedagogues and parent representatives on School Councils and in Parana State Department of Education (SEED) with coordinators and technicians aiming to verify the effects of the implementation of such actions. The political-pedagogical conception underlying these Programs is explained, their effects are seized on school management in order to understand the State strategies to build new standards of accountability and expanding the school role in managing poverty. The study is organized into four chapters. The first one discusses the school and the offer of expansion in the context of the contradictions experienced in Brazil and strengthening of the State's role in the adoption of the national developmental policy, which occupied the stage in political and ideological debates during the early twentieth century. The second chapter approaches social policies, especially education, in close connection with programs to combat poverty. It discusses the educational reform agenda, constructed and disseminated in the last three decades at the global level, and reveals a variety of individuals, social groups and governmental, non-governmental, national and transnational organizations, especially UNESCO. The third chapter examines in more detail the *PEA* and *PME*. These actions are analyzed in their materiality, which have been considered able to reverse and improve relationships within the school, using mechanisms of decentralization, autonomy, evaluation of results and community participation. The fourth chapter deals with the documents produced by the Secretary of the State of Parana, which regulate and guide the implementation of these programs. It also examines, through interviews and observations, their effects in the management of two schools in the municipality of Londrina, Parana. We conclude that the different subjects in their state, municipal and school spaces, assigned new meanings to the Programs, due to their personal or institutional ratings. In this process, it was observed also that the decentralized management, with an emphasis on local, advocated the normative guidelines and strategies for the implementation of programs, we use management mechanisms without the objective conditions, leading to precarious space public school and work situations.

Key words: Public Policies. Education. Poverty. Social inclusion. *Shcool day*.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - A AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR - ATUAIS PERSPECTIVAS E VELHAS INTENCIONALIDADES	29
1.1 ESCOLA PÚBLICA E A (IN)DELIMITAÇÃO DE SUAS FUNÇÕES.....	29
1.2 ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E EDUCAÇÃO	33
1.3 ATRIBUIÇÕES E FUNÇÕES DA ESCOLA PÚBLICA.....	41
1.4 EDUCAÇÃO E POBREZA: ELOS DA EXPANSÃO ESCOLAR	49
CAPÍTULO 2 - ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS: A ESCOLA COMO ESPAÇO DE GESTÃO DOS PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA	63
2.1 REFORMAS DO ESTADO E O REORDENAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	63
2.2 POLÍTICAS SOCIAIS E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	84
2.3 A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DAS REFORMAS: RECOMENDAÇÕES DA UNESCO	97
2.4 GESTÃO E AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR: ESPAÇO PARA NOVOS USOS E FUNÇÕES PARA A ESCOLA.....	113
CAPÍTULO 3 - OS PROGRAMAS ESCOLA ABERTA E MAIS EDUCACAO	123
3.1 ABRINDO A ESCOLA NOS FINAIS DE SEMANA	123
3.2 AMPLIANDO A JORNADA ESCOLAR PARA FOMENTAR A ESCOLA EM TEMPO INTEGRAL	132
3.3 AS IMPLICAÇÕES DO PEA E DO PME NA GESTÃO ESCOLAR.....	140
3.4 AMPLIAÇÃO DO TEMPO E DAS FUNÇÕES DA ESCOLA.....	152

CAPÍTULO 4 - OS PROGRAMAS ESCOLA ABERTA E MAIS	
EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ: INTERFACES LOCAIS	157
4.1 O PEA E O PME NA SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO - SEED/PR.....	160
4.1.1 O PME Sob A Perspectiva do PVE – Avanços e Resistências.....	178
4.2 A GESTÃO DOS PROGRAMAS E AS DIVERGÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	185
4.3 O PME E O PEA EM DUAS ESCOLAS DA REGIÃO SUL DO MUNICÍPIO DE LONDRINA	189
4.3.1 O Processo de Implementação dos Programas nas Escolas Sul A e B	207
4.4 O PEA E O PME E SUA INTERFACE LOCAL	224
4.5 A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE	234
4.6 LIMITES E PERSPECTIVAS DO PEA E DO PME.	239
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 249
 REFERÊNCIAS.....	 255
 APÊNDICE	 279
APÊNDICE A - Roteiros de Entrevista.....	280
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	283
APÊNDICE C - Declaração de Consentimento de Participação da Pessoa como Sujeito	285
APÊNDICE D - Consentimento do Responsável pela Instituição	286
APÊNDICE E - Lista de Documentos Analisados	287
 ANEXO.....	 290
ANEXO A – Autorização da SEED - PR para consultar documentos e realizar entrevista	291
ANEXO B – Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa	292

DEDICATÓRIA

A Matheus, Marcos e ao
querido companheiro Moacir
pela presença constante.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos à Prof^a Dr^a Eloisa de Mattos Höfling pela orientação competente;

Aos professores que constituíram as Bancas de qualificação: Prof. Vicente Rodrigues e Prof. Dirce D.P.Zan, pela leitura deste trabalho e valiosas sugestões para redação final;

À Universidade Estadual de Londrina - Centro de Educação Comunicação e Artes, Curso de Pedagogia, pelo afastamento das atividades para a realização deste trabalho;

Aos colegas da área de Gestão e Políticas Educacionais;

Ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas e Gestão da Educação para a América Latina e Caribe – PGEALC - pela inestimável aprendizagem, amizades construídas e fortalecidas;

Ao meu esposo pelo respeito e apoio durante o período de viagens e redação final desta tese;

Aos meus filhos, lindos, razão deste trabalho;

Aos meus queridos irmãos Adenilson, Reginaldo e Amauri, estimadas cunhadas, Valdirene, Ester e Salete. Aos sobrinhos Alisson, Leonardo e ao nosso mascote José Henrique, pela acolhida, atenção e admiração compartilhados durante o doutorado;

Às pessoas que compõem a Secretaria Estadual de Educação, ao Núcleo Regional de Ensino, Diretores das Escolas analisadas, professores, monitores dos programas e famílias de alunos pelas entrevistas concedidas, observações autorizadas que permitiram a realização e conclusão do presente estudo;

Ao prof Aloísio Fávaro, Glória e Natalí pelas correções desse trabalho;

A Deus, fiel companheiro, que, nas horas de angústias, cansaço, me acolheu, iluminou auxiliando-me nas escolhas corretas

LISTA DE ABREVIATURAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANFOP	Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APCC	Atividade Pedagógica de Complementação Curricular
APP	Associação de Professores do Paraná
APMF	Associação de Pais, Mestres e Funcionários
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAIC	Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
CEB	Câmara de Educação Básica
CDEC	Coordenação de Desafios Educacionais Contemporâneos
CEI	Centro de Educação Integral
CEI	Conferencia Iberoamericana de Educação
CELEM	Centro de Línguas Estrangeiras Modernas
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CGAEC	Coordenação-geral de Atividades Educacionais Complementares
CIAC	Centros Integrados de Atendimento Integral à Criança
CIEP	Centros Integrados de Educação Pública
CMET	Conferência Mundial de Educação para Todos
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COHAB	Companhia de Habitação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social –
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DCE	Diretrizes Curriculares Estaduais
DEIDHUC	Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania –
DEB	Diretoria de Educação Básica
DF	Distrito Federal
DICEI	Diretoria de Currículos e Educação Integral
DMEPT	Declaração Mundial de Educação para Todos
DPPE	Diretoria de Políticas e Programas Educacionais
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	Educação Para Todos
ES	Espírito Santo
EUA	<i>Estados Unidos da América</i>
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FICA	Ficha de Comunicação do Aluno Ausente
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento Educacional
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
IPARD	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MCP	Movimentos de Cultura Popular
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
NRE	Núcleo Regional de Ensino
NTIC	Novas Tecnologias de Informação e Comunicação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Unidos
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAHE	Plano de Ação do Hemisfério Sobre a Educação
PAR	Plano de Ação Articulado
PBF	Programa Bolsa Família
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Programa de Desenvolvimento Educacional
PE	Pernambuco
PEA	Programa Escola Aberta
PEE	Plano Estadual de Educação
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL	Partido da Frente Liberal
PEGALC	Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação. na América Latina e Caribe
PGRM	Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Programa Mais Educação
PML	Prefeitura Municipal de Londrina
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação

PNJ	Política Nacional de Juventude
PPA	Plano Pluri Anual
PPP	Projeto Político Pedagógico
PR	Paraná
PRELAC	Projeto. Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
PRODASEC	Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas
PROFIC	Programa de Formação Integral da Criança
PRONAIC	Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PRONASEC	Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para o meio rural
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	Planos Setoriais de Educação
PSO	<i>Public Service Orientation</i>
PSS	Processo Seletivo Simplificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
PVE	Programa Viva Escola
QPM	Quadro Próprio do Magistério do Estado do Paraná
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEED	Secretaria Estadual de Educação
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUED	Superintendência de Educação
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UEX	Unidades Executoras Próprias
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	United States Agency for International Development

INTRODUÇÃO

FORMULAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

O estudo em questão mapeia as políticas que ampliam a jornada escolar e analisa, em especial, os programas ESCOLA ABERTA (PEA) e MAIS EDUCAÇÃO (PME), no Estado do Paraná, verificando os efeitos de sua implementação na gestão de duas escolas do município de Londrina, investigando sua concepção político-pedagógica e sua aproximação com as recomendações e orientações da UNESCO.

Amplia-se, no primeiro decênio do século XXI, a confluência das políticas educacionais com os programas assistenciais, fomentando debates que atribuem à escola a responsabilidade de ser intermediadora entre o poder público e o atendimento das necessidades da comunidade carente e vulnerável, reforçando-se, a ideia de que a educação é uma das principais estratégias de proteção e superação das desigualdades sociais. Com esta perspectiva, a escola pública é estimulada a ampliar sua jornada escolar, assumir responsabilidades e compromissos educacionais com características assistenciais, principalmente as da periferia¹.

No Brasil, em âmbito federal, as recentes iniciativas e ações estão amparadas por uma legislação que aponta para a proteção integral a crianças e adolescentes, destacando-se a Constituição (BRASIL, 1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) (BRASIL, 1990) e a gradativa ampliação da jornada escolar, amparada pela LDB (Lei 9.394/96) (BRASIL, 1996). Com tal sustentação programas do Poder Público e da Sociedade Civil apostaram na ampliação da jornada escolar, aumentando o tempo de permanência dos alunos na escola, que mesmo em condições físicas precárias, e recursos financeiros limitados assumiram tais ações. Esses programas estão sendo desenvolvidos, sustentados por diferentes concepções² e integrados com outros programas vinculados à área da assistência social e são desenvolvidos, condicionados à escola, com o objetivo de atender a crianças e adolescentes

¹Guará (2009, p. 67), ao destacar esta atual vinculação, chama a atenção para o processo de prevalência da ideia de proteção em detrimento do caráter educativo e assinala que “[...] a ideia de proteção subsume o caráter educativo das atividades realizadas no horário expandido, dentro ou fora da escola.”

² Com o objetivo de mapear experiências de ampliação de jornada no ensino fundamental, em curso no Brasil, foi realizada uma pesquisa, por um grupo de universidades públicas federais a partir de solicitação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, do Ministério da Educação - SECAD/MEC, por meio de sua Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania - DEIDHUC. Para obter maiores detalhes, consultar: Educação Integral/Educação Integrada e(m) Tempo Integral: Concepções e Práticas Na Educação Brasileira Mapeamento Das Experiências De Jornada Escolar Ampliada No Brasil: Estudo Qualitativo.

em situação de risco³ visando a melhoria da qualidade educacional e a inclusão social. No âmbito Público, destacam-se: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, o Bolsa-Escola, atualmente Bolsa-Família, o Programa Segundo Tempo, Projeto FICA⁴, o Programa MAIS EDUCAÇÃO e o ESCOLA ABERTA dentre outros. Observam-se, ainda, experiências de redes públicas das capitais e estaduais que investem no aumento do horário escolar que tendem a se basear no modelo de oferta de atividades diversificadas aos alunos no turno alternativo ao da escola⁵. O estudo de Silva (2013, p. 89) destaca que, especialmente o Cenpec, Instituto Paulo Freire e Associação cidade escola aprendiz têm apresentado crescente interesse pela educação integral, formulando tanto conceitos para esse tema, quanto atividades de consultoria. Assim “[...] é comum presenciarmos estas organizações atuando na formulação de políticas educacionais em espaços promovidos pelo governo federal, estados e municípios.”⁶

Salienta-se que, apesar da atualidade dos programas que ampliam a jornada escolar, tais fatos não são novidades na escola. De acordo com Cavaliere (2009) estas ações compõem um conjunto de estratégias, algumas de caráter educativo, outras assistenciais, como formas de auxiliar as ações escolares, que, em diferentes ocasiões, já ocuparam o cenário escolar. As propostas que visam à ampliação da jornada escolar na atualidade no Brasil, estão amparadas nos debates que buscam fomentar a construção de uma Educação Integral, ampliando o tempo de permanência das crianças na escola como estratégia de garantir seus direitos fundamentais.

Buscando construir uma política de Educação Integral em tempo integral, as iniciativas públicas têm utilizando como referência as experiências implementadas no Brasil.

³Situação de risco refere-se a situações no qual a criança ou adolescente está com seus direitos fundamentais violados ou ameaçados por ação, omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável ou em razão de sua conduta. (BRASIL, 1990)

⁴O programa FICA (Ficha de Comunicação do Aluno Ausente), criado pelo Ministério Público Federal, foi oficializado no Estado do Paraná em 2005, com o objetivo de enfrentar a evasão escolar nas Instituições de Ensino que atendem a Educação Básica. Desde então, procura-se melhorar e ampliar as possibilidades de retorno do aluno à escola. Em parceria com os Conselhos Tutelares, Ministério Público e Municípios buscam-se alternativas, programas e políticas públicas que atendam as famílias em situação de vulnerabilidade social, resgatando o aluno à sala de aula. Para maiores informações, acessar Paraná (2005b).

⁵No conjunto das ações que ampliam o tempo escolar destacam-se: A Escola Integrada de Belo Horizonte, em São Paulo, em 2005, estava em curso o Programa São Paulo é uma Escola. Em 2012 foi implantado o Programa de Ensino Integral. Na capital do Rio de Janeiro, a rede de escolas de tempo integral tem origem no Programa dos Cieps, sendo constituída por um conjunto de prédios especiais. Em 2013 tem se a referência do Programa Dupla escola ou duas vezes escola: jornada dupla, registra-se que em algumas escolas oferta-se curtos técnicos. Em Curitiba, há os CEIS (Centros de Educação Integral) e Apucarana que vem sendo referência nacional de Educação em tempo integral.

⁶Silva (2013) destaca que essas instituições são subordinadas ao organismo Todos pela Educação - expressão de um consenso entre intelectuais orgânicos e a classe empresarial brasileira (MARTINS, 2009b), entre eles o Grupo Gerdau, o Grupo Suzano, o Banco Itaú, o Banco Bradesco e as Organizações Globo, a respeito de um projeto educacional para o país, denominado de *Compromisso todos pela educação*.

Entre as mais conhecidas, cita-se a “Escola Parque” implementada por Anísio Teixeira, na Bahia (1952) e em Brasília (1960-1964); os CIEP’s, na década de 80; e outras experiências recentes que são executadas com novos significados e objetivos⁷.

Diante da diversidade de conceitos e significados que perpassam os debates em torno da ampliação da jornada escolar, foi preciso, neste estudo, ter claros os termos Educação Integral, Educação em tempo integral, Educação Integrada e Ampliação de jornada escolar, pois aparecem nos discursos governamentais e nas propostas que justificam a ampliação da jornada escolar com diferentes interesses, expressando concepções de sociedade que precisam ser esclarecidas. Considerando os estudos de Freitas e Galter (2007), a *educação em tempo integral* não é uma novidade histórica, pois quando a escola se constituía como privilégio de uma pequena parcela da população e era voltada para a formação dos quadros dirigentes da sociedade, a tarefa educativa era realizada em período integral. Havia também as instituições em regime de internato que, no Brasil, atendiam ao mesmo tipo de clientela contemplada pela escola de período integral. Para analisar o conceito - *educação integral* - os autores destacam a concepção dos teóricos: Miguel Bakunin⁸ e Karl Marx⁹ para quem a educação “deve desenvolver todas as potencialidades humanas, integrando-as para que o homem viva numa nova sociedade sem classes.” Por fim, o que os autores denominam de *educação integrada*, discutida a partir da experiência educacional de Anísio Teixeira, realizada na Bahia, seria “[...] uma escola preocupada explicitamente em integrar outras funções sociais (saúde, segurança etc.)” (FREITAS; GALTER, 2007, p.128, grifos no original). Experiência muito presente nas propostas atuais.

⁷ Silva e Silva (2009) expõem que os debates defensores da ampliação da jornada escolar, apesar do discurso da escola integral, não incorporam os seus pressupostos historicamente defendidos no Brasil. (SILVA; SILVA, 2009).

⁸ Segundo os estudos de Freitas e Galter (2007), por volta de 1830, Bakunin apresenta na Rússia a concepção de educação integral. No entanto, essa proposta era para um modelo de sociedade onde não existiriam classes. Nessa sociedade idealizada, o ensino integral seria um aliado para consolidar a liberdade dos trabalhadores, por meio de uma educação científica, compreendendo também o ensino industrial ou prático: “A instrução deve ser igual em todos os graus para todos; por conseguinte, deve ser integral, quer dizer, deve preparar as crianças de ambos os sexos tanto para a vida intelectual como para a vida do trabalho, visando que todos possam chegar a ser pessoas completas.” (BAKUNIN, 2003, p. 78). De acordo com Freitas e Galter (2007, p.126), “A concepção integral aparece aqui mais vinculada a uma questão de formação abrangente de todos os aspectos humanos, e não se referindo especificamente a tempo integral. Porém, seria impossível essa formação nos moldes da escola que foi universalizada no século XX, que chegou a ter até 3 horas diárias de estudo. Uma formação integral implica que o aluno permaneça mais tempo envolvido com a sua educação, ainda que não seja o tempo todo na escola, pois existem outros espaços em que a sua formação pode ser completada (ginásios, espaços culturais, locais de lazer, etc.)”.

⁹ Os autores destacam a concepção de Educação Integral de Karl Marx como: “Uma aprendizagem para além da concorrência na sociedade capitalista, em que todas as potencialidades humanas (científica, artística, cultural, produtiva) sejam consideradas e desenvolvidas – *homem omnilateral*. É preciso, portanto, uma educação integral.” (FREITAS; GALTER, 2007, p 127).

Considerando as análises de Silva; Silva (2009, p 07) do ponto de vista da concepção, a ideia de *educação integral* aparece em várias correntes do pensamento educacional, a partir dos quais seus formuladores estruturam métodos, formas de organização escolar, projetos arquitetônicos das escolas, programas e atividades, modelos de operacionalização. Este conceito remete à formação humana na sua condição multidimensional e não apenas na sua dimensão cognitiva. Considera o sujeito como um sujeito corpóreo, que tem afetos, desejos, demandas simbólicas e está inserido num contexto de relações histórico-sociais.

Os autores descrevem três modelos de programas de educação integral, onde “se observa diversas configurações em relação ao tempo, ao espaço, à concepção curricular, ao quadro docente, à organização e funcionamento das escolas da educação integral e de escolas de tempo integral”. Um primeiro modelo clássico apresenta a ampliação da jornada escolar, com um “programa curricular a ser desenvolvido nos espaços próprios das escolas, implicando sua adequação e o aumento do número de docentes, sua jornada de trabalho e do corpo administrativo da escola”. Outro “consiste na complementação das oportunidades de aprendizagens a partir da oferta de atividades educativas, a serem realizadas com a otimização do espaço escolar e de outros espaços públicos, construindo um turno complementar”. Uma terceira “envolve a articulação das escolas de ensino fundamental com ações socioeducativas complementares, desenvolvidas por ONG’s e outras instituições educativas”. De acordo com Silva; Silva (2009) as diversas propostas, geraram um debate intenso, de onde surgiram várias críticas e questionamentos por parte de educadores e pesquisadores, “ora questionando o caráter populista das propostas, ora a inviabilidade de sua universalização, bem como a inconsistência como projeto pedagógico ou denunciando certa intenção de confinamento” (SILVA; SILVA, 2009, p14).

Cavaliere (2009, p. 52), sintetiza os modelos de organizações para realizar a ampliação do tempo de escola a qual vem se configurando no país em duas vertentes:

[...] uma que tende a investir em mudanças no interior das unidades escolares, de forma que possam oferecer condições compatíveis com a presença de alunos e professores em turno integral, e outra que tende a articular instituições e projetos da sociedade que oferecem atividades aos alunos no turno alternativo às aulas, não necessariamente no espaço escolar, mas, preferencialmente, fora dele.

De acordo com a autora, a escolha de um dos modelos depende das realidades específicas dos níveis da administração pública que os coordenam - governos federal,

estaduais ou municipais. Depende, ainda, de suas possibilidades políticas e de infraestrutura e, também, das correntes de pensamento divergentes em relação ao papel do Estado. Os investimentos dos recursos públicos ocorrem, na atualidade, em ambas as direções: tanto na dos modelos de escola em tempo integral que visa ao fortalecimento da unidade escolar, equipamentos, professores e a permanência dos alunos na escola, em tempo integral, quanto nas atividades diversificadas oferecidas ao aluno no turno alternativo, agentes e equipamentos que não são próprios aos da escola tais como praças, museus, centros comunitários e outros. Nesse segundo modelo, encontram-se os atuais programas sugeridos pelo governo federal. É neste espaço que se situa a presente análise, ou seja, a ampliação da jornada escolar, proposta por meio de atividades esportivas, recreativas, culturais, de lazer etc. que podem realizar-se no espaço escolar ou fora dele a partir de diversos arranjos administrativos e pedagógicos que expandem o horário de permanência do aluno sob a responsabilidade da escola desenvolvidos.

Neste estudo, argumenta-se que os programas que ampliam a jornada escolar têm ressignificado as funções da escola pública brasileira, buscando dar-lhe um novo formato que associe instrução escolar, ações no campo da socialização primária e inclusão social de contingentes de crianças, adolescentes e jovens pobres. Com esta perspectiva, a escola pública tem sido desafiada a assumir uma multiplicidade de funções que não são vistas como tipicamente escolares. Para além de seus objetivos educacionais, a função “protetora” vem sendo enaltecida diante das desigualdades sociais, dos problemas de distribuição de renda, da violência, da marginalidade, da exploração do trabalho infantil, etc. Tais funções têm sido absorvidas e operacionalizadas por meio de programas e projetos que, utilizando-se dos novos modelos de gestão, apontam para a descentralização, compartilhamento de responsabilidade, articulação de instituições multissetoriais, tornando a escola um espaço físico alternativo, além de sugerir integração dessas novas atividades ao currículo escolar, abrindo espaços para novas ressignificações e a reorientação dos seus sentidos formativos. Estas atribuições vêm sendo vistas de forma positiva pelo Estado diante das reformas desencadeadas a partir da década de 90 que têm reduzido sua ação no âmbito da oferta de políticas públicas universais, privatizado espaços públicos e otimizado os recursos para a área social.

No conjunto dos programas, selecionou-se para o estudo o Programa ESCOLA ABERTA (PEA)¹⁰, que, com foco na juventude, na escola e na comunidade, oferece atenção

¹⁰O Programa, iniciado no Brasil com o nome de Abrindo Espaço: Educação e Cultura da Paz, foi criado pela UNESCO e posteriormente foi denominado de ESCOLA ABERTA. Nesse estudo, faz-se a opção pela denominação ESCOLA ABERTA (PEA).

aos jovens, especialmente aos que vivem em situação de vulnerabilidade social¹¹. O Programa foi fruto de um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Educação e a UNESCO, objetivava contribuir para a melhoria da qualidade da educação, promover a inclusão social, a construção de uma cultura de paz; ampliar a integração entre escola e comunidade e oportunizar acesso à formação para a cidadania, com a finalidade de reduzir a violência na comunidade. (BRASIL, 2006) No Brasil, o Programa ganha legitimidade com a Resolução/CD/FNDE/nº 052, de 25 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004B)¹², que incentiva a abertura, nos finais de semana, de unidades escolares públicas, localizadas em territórios de vulnerabilidade social.

Contemplou-se, ainda, o Programa MAIS EDUCAÇÃO (PME)¹³, que, oficializado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007b), e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constituiu-se uma estratégia do Ministério da Educação para atingir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da educação integral¹⁴. Esta ampliação significaria, no mínimo, sete horas diárias, e a expansão dos territórios educativos por meio de um sistema de parcerias construído pelas redes públicas de ensino com a sociedade, comunidades, clubes, parques, museus, bibliotecas, cinemas, redimensionando a visão de tempo e espaços escolares (BRASIL, 2010a). A articulação das ações entre os programas PEA e PME é apresentada como estratégia em prol da Educação Integral (BRASIL, 2012a).

Ao realizar estudos dos documentos do PEA e do PME, verificou-se que ambos eram iniciativas federais propostas para a educação básica, desenvolvidas em escolas da rede

¹¹ O conceito de vulnerabilidade Social é frequentemente utilizado pelos documentos da UNESCO. De acordo com os estudos de Souza (2013, p. 17), “Esse termo refere-se ‘às condições de vida dos jovens, as quais são confirmadas pelas estatísticas brasileiras que demonstram baixa escolaridade, dificuldades de inserção no mercado de trabalho, envolvimento com crimes, violência e uma baixa renda *per capita*.”

¹² Os artigos da resolução propõem apoiar a instituição de espaços alternativos para o desenvolvimento de atividades culturais, esportivas, de lazer, nos finais de semana nas escolas públicas da educação básica por intermédio do Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Lazer para a Juventude. O documento também dispõe sobre a execução do Programa Escola Aberta (PEA): ficará a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a Secretaria de Educação Básica (SEB), a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), com a cooperação técnica da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e contará com a participação das Secretarias Estaduais de Educação e Secretarias ou Órgãos Municipais de Educação.

¹³ O termo PME será utilizado ao longo do texto para referir-se ao Programa MAIS EDUCAÇÃO

¹⁴ Segundo dados do Ministério da Educação, “As atividades tiveram início em 2008, com a participação de 1.380 escolas, em 55 municípios, nos 27 estados para beneficiar 386 mil estudantes. Em 2009, houve a ampliação para 5 mil escolas, 126 municípios, de todos os estados e no Distrito Federal com o atendimento previsto a 1,5 milhão de estudantes, inscritos nas redes de ensino, por meio de formulário eletrônico de captação de dados gerados pelo Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC). Em 2010, a meta é atender a 10 mil escolas nas capitais, regiões metropolitanas - definidas pelo IBGE - e cidades com mais de 163 mil habitantes, para beneficiar três milhões de estudantes.” (BRASIL, 2009).

pública, situadas em regiões de alta vulnerabilidade social. Recebiam recursos do governo federal e propunham mudanças no tempo e no espaço da escola e a ressignificação de suas funções educativas. Expressavam, ainda, em seus pressupostos teóricos e metodológicos, as atuais perspectivas atribuídas ao espaço educacional: reduzir a desigualdade e a vulnerabilidade social, e traziam para a escola um novo discurso pedagógico pautado na cultura, na diversidade, na solidariedade e na tolerância, e a cultura de paz, que ressaltava a função socializadora da escola, dimensões amplamente defendidas pela UNESCO e ambos são desenvolvidos com a perspectiva da inclusão social conceito amplamente defendido nas atuais políticas governamentais.

Diante de tais semelhanças, os dois Programas foram eleitos para o estudo e procurou-se explicitar o fenômeno real que se encontra velado, mistificado pelo conceito de “Educação, Gestão e Inclusão Social” que permeava suas bases teóricas. Fez-se isso, percorrendo o caminho da construção social da escola pública brasileira e sua mediação com os interesses políticos e econômicos que, nos espaços das concessões, ofertou a escolaridade básica ampliando-a e garantindo sua institucionalização.

Considerando que a construção de uma política pública de educação Integral em tempo integral, exige do Estado a garantia de recursos financeiros suficientes que sustentem infraestrutura necessária, política de formação e remuneração de professores de maneira que estejam aptos a atuar nesses espaços, imbuídos de uma perspectiva de educação que proporcione a formação do sujeito nas suas diferentes potencialidades, perspectiva que exige um currículo com tempo e espaço diferenciados. Apesar de o Ministério da Educação estar acenando para a construção de tal política, entende-se que as ações propostas para a construção de uma política de educação integral em tempo integral desenvolvidas na atualidade pelo poder público e/ou pela sociedade civil não se enquadram nessa perspectiva, pois as atuais propostas estão sendo estimuladas para serem desenvolvidas numa perspectiva intersetorial em acordo com a comunidade. Sendo a escola articuladora dessas relações, estas estão sendo desenvolvidas em condições adaptadas, muitas vezes precárias, sem recursos suficientes, dependentes do apoio de voluntários e destinadas a uma pequena parcela de crianças e adolescentes residentes em territórios vulneráveis.

Com a inserção dessas atividades na escola, argumenta-se que ocorre uma ressignificação da escolarização das camadas populares, sendo reduzida a ações de integração, socialização reconhecimento das diferenças, adaptando os sujeitos ao contexto social. E a escola, ao tornar-se um espaço privilegiado das políticas focalizadas, diminuí sua preocupação

sobre o processo de escolarização, ao dividir sua atenção com a gestão pedagógica e administrativa desses Programas.

Reconhece-se, entretanto, tendo-se por referência os estudos de Offe (1984, 1990), Arretche (2001), Netto, (2003), Draibe (2001), Barreto (2008), que, na gestão de programas públicos, existe uma distância entre os objetivos dos programas, seu desenho, bem como da tradução de suas concepções em intervenções públicas. Esses programas, mesmo suscitando novas atribuições e funções às escolas, são ressignificados e reinterpretados pelos sujeitos envolvidos com sua implementação que nem sempre aceitam os objetivos propostos pelas instâncias superiores, mas que, em geral, aderem a eles e deles participam, atribuindo-lhes novos significados e construindo novas estratégias para sua gestão.

Por este caminho, investigou-se o contexto amplo que fundamentou os Programas PEA e PME (esfera nacional) e seus efeitos no contexto local (esferas estadual e municipal), em especial, no período de Governo Luís Inácio Lula da Silva (PT), no âmbito Federal, e Roberto Requião (PMDB), no âmbito estadual, no período 2004 – 2010. Estudou-se este fenômeno sob o olhar da sociedade capitalista e produto de sua reestruturação, amparados nos princípios neoliberais que lançam e ressignificam funções sociais da educação como resposta às sequelas da questão social (NETTO; BRAZ, 2007a; MONTANÕ, 2002).

Marx (1988, p. 25) no posfácio da segunda edição de *O Capital*, expressando fragmentos de seu método, destaca que, para ele:

Só importa uma coisa: descobrir a lei dos fenômenos de cuja investigação ele se ocupa [...] o mais importante não é só a lei que os rege, à medida que eles têm forma definida e estão numa relação que pode ser observada em determinado período de tempo. [...] o mais importante é a lei de sua modificação, de seu desenvolvimento, isto é, a transição de uma forma para a outra, de uma ordem de relações para outra. Uma vez descoberta essa lei, ele examina detalhadamente as consequências (sic) por meio das quais ela se manifesta na vida social.

Contudo, a análise da realidade brasileira, articulada ao contexto do capitalismo mundial e suas transformações, torna-se um desafio, pois as relações político-sociais estão mediadas por ideologias que visam à ocultação e à perpetuação das formas de dominação e controle, tendo como referência constante o processo de expansão e acumulação capitalista, empreendido por países centrais e periféricos sob a influência das agências internacionais. Nesse sentido, o Estado e as políticas sociais vinculam-se às condições econômicas, sociais e ideológicas que sustentaram e sustentam a configuração do poder econômico, político e

ideológico estatal, representativo dos interesses em jogo e das forças hegemônicas em um determinado momento histórico¹⁵. Desta forma, optou-se pela pesquisa qualitativa que permite a análise dos dados, exposição das intencionalidades subjacentes ao objeto em estudo e a explicitação de um conjunto de reflexões teóricas que possibilitaram o entendimento da atual dinâmica da estrutura das políticas econômicas, seu trato às “questões sociais” e seus efeitos na gestão escolar.

Diante da necessidade de expor os interesses que sustentam e norteiam as políticas direcionadas para o campo educacional, explicitando seus discursos políticos, formulados no contexto da reforma do Estado e das mudanças dos princípios administrativos e pedagógicos da organização dos sistemas de ensino, fez-se necessário compreender a relação entre política econômica, política social e educacional e suas interfaces com os programas que ampliam o tempo, o espaço e a função escolar, evidenciando as concepções subjacentes aos mesmos.

A escolha do tema da pesquisa está diretamente relacionada à minha trajetória profissional como Pedagoga em instituições socioeducativas¹⁶ e docente da Universidade Estadual de Londrina (UEL) Pr¹⁷. As reflexões suscitadas no campo profissional centravam-se na natureza das atividades socioeducativas oferecidas a crianças e adolescentes e a sua relação com a escola¹⁸. Discutia-se que as ações oferecidas não deveriam replicar a escola e nem negá-la, pois se tratava de práticas com objetivos e naturezas diferenciados. Entendia-se que estes deveriam auxiliar a escola, não reproduzi-la e complementar a escolarização. Naquele momento, já se elaboravam questionamentos sobre os aportes teóricos e metodológicos que possibilitariam compreender a realidade contraditória, complexa e excludente que marca a realidade educacional. Tal inquietação levou-me ao curso de especialização em Sociologia e Sociologia da Educação na UEL. Posteriormente, em 2002, ao Mestrado em Fundamentos da Educação na Universidade Estadual de Maringá (UEM) Pr. Na elaboração da dissertação, a partir dos discursos governamentais, enveredei pelos estudos dos propósitos e despropósitos da participação da comunidade na escola, buscando desvelar seus significados. (PERRUDE,

¹⁵Com este pressuposto, compreende-se Estado como: [...] a representação processual e contraditória de interesses de classes ou de suas frações e como uma componente do próprio processo de acumulação capitalista que não sobrevive sem a força da mão estatal, e, para que esse processo seja permanentemente alimentado, a forma assumida pelo Estado é uma de suas condições pilares (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 68).

¹⁶No período de 2001 a 2003, assumi a função de Pedagoga do Projeto Viva Vida vinculado a Gerência de Criança e Adolescente da Secretaria de Ação Social no Município de Londrina.

¹⁷Docente temporária da Universidade de 1999 a 2003. Em 2004, efetivada em concurso público.

¹⁸Discutia-se a dimensão pedagógica das atividades socioeducativas, disponibilizando orientações pedagógicas a educadores, coordenadores, além de planejar e organizar, em conjunto com assistentes sociais e a formação continuada da equipe frente às evasões, as reprovações e as dificuldades de matrículas.

2004). A partir dos estudos e das reflexões teóricas promovidas por estes cursos e confrontadas com a experiência profissional, foi possível ampliar o horizonte de análise, e reconhecer a necessidade constante de estudos e a compreensão das políticas públicas educacionais e as contradições que as permeavam.

Foi, entretanto, o projeto coletivo do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas e Gestão da Educação para a América Latina e Caribe-PGEALC¹⁹, que me possibilitou entender que a Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (UNESCO) tem assumido fundamental importância no que concerne à orientação das políticas educacionais da América Latina e Caribe, como Agência integrante do Sistema das Organizações das Nações Unidas (ONU). Tinha-se por objetivo identificar, analisar e discutir ideias, princípios, orientações, modelos, estratégias e linhas de ação de políticas educacionais expressas em documentos elaborados, publicados e divulgados pela Agência, e apreender suas influências na definição da agenda para consecução de reforma educacional no Brasil. Durante os estudos individuais e coletivos, percebeu-se, na análise dos documentos, que os pressupostos teóricos e as concepções subjacentes à formação humana, propostos pela UNESCO, estiveram atrelados às estratégias de rearticulação do capital com a função de omitir as crises e suas consequentes mazelas sociais. Os documentos apontavam para a formação de um sujeito capaz de responder ativa e criativamente às incertezas do mundo em transformação e dar respostas desvinculadas do senso crítico e em conformidade com uma conjuntura histórica, caracterizada por ideologias e contradições que contribuem para a omissão das reais dimensões do capital e seu processo de reordenamento. (PERRUDE, 2011).

Neste estudo, de 2011, já se apontavam as proximidades do PEA e do PME com concepções educativas da UNESCO, ideia compartilhada por Silva (2011) que, ao discutir a participação da sociedade civil em ações educativas e as estratégias para o enfrentamento da questão social, do combate à pobreza ressaltava a influência das orientações da UNESCO no âmbito da Educação não formal traduzida em experiências educativas alternativas como o Abrindo Espaço, o Mais Educação, Amigos da Escola e os projetos da Fundação Airton Senna. Partindo das relações estabelecidas, pela pesquisa e discussões coletivas, restava saber

¹⁹O PGEALC trata-se de um grupo de pesquisa, cadastrado no Diretório de Pesquisa de Pesquisa do CNPq, que congrega pesquisadores e alunos vinculados à pós-graduação e graduação, das Universidades Estaduais de Maringá, Londrina e Paranaíba. O grupo desenvolveu estudos e pesquisas, abordando trajetórias históricas, fundamentos teóricos, configurações e processos da política, do planejamento, da gestão e financiamento em educação, por intermédio da investigação de relações entre Estado e Sociedade na definição de políticas nacionais e internacionais, destinadas a sistemas, níveis, modalidades e práticas educacionais. Para maiores informações sobre o grupo acessar <http://pgealc.blogspot.com.br/>.

se, de fato, essas influências chegavam aos espaços locais (Secretarias Estaduais e Municipais) e, conseqüentemente, à escola e seus efeitos na gestão escolar. Partindo desta premissa e dos estudos empreendidos durante o curso de Doutorado, especificamente sobre o papel do Estado e das políticas sociais, localizando a política educacional neste processo, é que se chegou à intenção deste estudo: mapear e analisar as políticas que ampliam a jornada escolar; investigar sua concepção político-pedagógica e sua aproximação com as recomendações e orientações da UNESCO.

Como procedimentos, realizou-se um estudo teórico, de caráter descritivo-analítico, por meio de uma investigação teórica sobre a educação no Brasil e do exame de documentos elaborados e divulgados pelas agências internacionais, em especial pela UNESCO, pelo Ministério da Educação (MEC), pela Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e pela Secretaria Estadual de Educação (SEED) do Estado do Paraná. Examinaram-se, ainda, a partir de consulta à literatura especializada, os conceitos, princípios e pressupostos que fundamentaram os programas de ampliação da jornada escolar. Além disso, foi feita uma pesquisa empírica em duas escolas da rede estadual do Município de Londrina PR, localizadas na região Sul A e B que, tendo apresentado um baixo desempenho, de acordo com os dados do IDEB, e situadas em regiões consideradas de alta vulnerabilidade social, aderiram aos programas PEA e PME.

Com o olhar voltado aos efeitos destes Programas na gestão dessas escolas, por meio de entrevistas, observações, análise de documentos (Projeto Político Pedagógico, Atas, relatórios e outros), buscou-se responder às questões norteadoras da pesquisa, identificando as estratégias criadas no interior da escola para garantir a ampliação da jornada escolar, suas implicações, conflitos, tensões entre as interpretações, a implementação e a proposta dos documentos orientadores e em que medida os programas de ampliação da jornada escolar, formulados no Brasil e vinculados aos programas de alívio à pobreza, se aproximam das orientações da UNESCO e, ainda, qual seria o papel desta Agência na orientação das políticas públicas dos países periféricos, em especial do Brasil.

A coleta dos dados consistiu em: observações das atividades complementares, entrevistas semiestruturadas (APÊNDICE A) com professores, diretores, pedagogos e representantes dos pais, nos Conselhos Escolares, e na Secretaria Estadual de Educação, com coordenadores e técnicos dos Programas²⁰. Pretendendo-se investigar o contexto amplo que

²⁰Optou-se por descrever trechos das entrevistas preservando as formas de linguagem e as opiniões dos entrevistados sobre os programas.

influencia a implementação dos Programas em estudo na esfera nacional e seus efeitos no contexto local.

Antes de se iniciar a pesquisa, atendeu-se a um requisito da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP que exigia a análise e aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa. Após a aprovação, com o intuito de oferecer esclarecimentos acerca da investigação proposta, manteve-se contato com a coordenadora do NRE do município de Londrina, Paraná, por meio de uma carta de apresentação, com a finalidade de informar o teor da pesquisa, seus objetivos e vínculo oficial. Além disso, solicitou-se autorização da SEED para coleta de documentos e realização de entrevista (ANEXO 01). Após as autorizações, foi realizada entrevista com coordenadores pedagógicos, secretários, diretores, monitores, pais e coordenadores municipais e estaduais que integravam a equipe escolar das unidades de ensino selecionadas. Antes das entrevistas, da coleta de materiais e das observações, foi apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICES B e C), nos quais, procurou-se esclarecer que as entrevistas, se necessário, ocorreriam em local, horário e dia a serem definidos, priorizando-se a disponibilidade e o interesse dos participantes voluntários. Aqueles que concordaram em participar da pesquisa responderam questões que versaram a respeito das ações de ampliação da jornada escolar, decorrentes dos programas PEA e PME, sobre seus reflexos nas gestões pedagógica e administrativa da escola. Para registrar na íntegra os depoimentos, foi utilizado um gravador portátil, sendo permitido aos entrevistados solicitar que este fosse desligado, nos momentos em que não queiram que se registrassem as informações que estavam sendo fornecidas. Foi reforçado que o método de pesquisa utilizado não representaria riscos e desconfortos para os entrevistados e comprometeu-se com a divulgação dos benefícios dos resultados da análise, disponibilizados aos sujeitos e às instituições, com o objetivo de ampliar os conhecimentos e os debates acerca do tema.

DESENVOLVIMENTO E ANÁLISE

O trabalho e as análises desenvolvidas foram organizados em quatro capítulos. No primeiro, buscaram-se captar, no objeto de estudo, os sentidos gerais, sua essência, suas relações, conexões e contradições geradas na realidade histórica. Discutem-se a escola e a ampliação de sua oferta no contexto das contradições vivenciadas pelo Brasil e o papel do Estado que, nos debates políticos e ideológicos, ocuparam o cenário no início do século XX.

No segundo capítulo, discorre-se sobre as políticas sociais, em especial a educacional, em estreita vinculação com os programas de combate à pobreza. Evidenciam-se as mudanças de sentidos atribuídos à escola que, por meio da expansão escolar, (tempo e espaço) e estreita relação com os programas sociais, atribuem-lhe a função de apaziguar as tensões sociais, amenizando o crescente processo de exclusão social. Discute-se a agenda de reformas educacionais, construídas e difundidas nas últimas três décadas em âmbito global, a qual revela uma variedade de sujeitos, grupos sociais e organizações governamentais e não governamentais, nacionais e transnacionais. Além disso, investigam-se as recomendações dos projetos internacionais, em especial as da UNESCO, com a intenção de mostrar que as diretrizes técnicas e ético-políticas da nova sociabilidade também foram assumidas por esta Agência, que elegeu a educação como base central.

Realiza-se no terceiro capítulo um exame detalhado da proposta administrativa, política e pedagógica dos PEA e PME. Nele, analisa-se a materialidade destes Programas, em princípio capazes de reverter e melhorar as relações internas da escola, utilizando-se dos mecanismos de descentralização, autonomia e participação da comunidade. Procede-se a uma análise, considerando-os expressão e parte da materialidade de um modelo de Estado gerencial que publiciza serviços educacionais, considerados não exclusivos do Estado, compartilhando-os com a comunidade escolar.

O quarto capítulo trata dos documentos produzidos pela Secretaria do Estado do Paraná que regulamentam e orientam a implementação do PEA e do PME. Analisam-se as entrevistas e observações e, por este meio, reflete-se a respeito dos efeitos desses Programas na gestão das duas escolas. Conclui-se que os diferentes sujeitos nos seus espaços estadual, municipal e escolar, propuseram outras alternativas e novos significados aos Programas, decorrentes de suas avaliações pessoais ou institucionais. Nesse processo, observou-se, também, que a gestão descentralizada, com ênfase na participação local, preconizada nas orientações normativas e nas estratégias para a implementação dos Programas, utiliza-se de mecanismos de gestão sem as condições objetivas, conduzindo à precarização do espaço da escola pública e as situações de trabalho.

CAPÍTULO 1

A AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR - ATUAIS PERSPECTIVAS E VELHAS INTENCIONALIDADES

As propostas e as estratégias que apontaram para a ampliação da jornada escolar (tempo, espaço e função) ao longo da constituição da escola pública no Brasil são focalizadas neste capítulo. O estudo da política educacional no que diz respeito à ampliação da oferta de vagas, diferenciações de níveis, ramos e modalidades de ensino e às ampliações do tempo e do currículo é uma fonte insuficiente para o esclarecimento dos *novos alcances da escola*, pois a expansão de suas funções é revelada quando se leva em conta a atuação do Estado nos campos econômico e social²¹. Diante do exposto, discutem-se a escola e ampliação de sua oferta no contexto dos embates políticos e ideológicos que desde o início do século XX, visavam direcionar o comportamento da população pobre com sua inserção na escola²².

1.1 ESCOLA PÚBLICA E A (IN)DELIMITAÇÃO DE SUAS FUNÇÕES

Como resposta do Estado aos problemas estruturais gerados pela atual fase do capitalismo, realizaram-se reformas, resultantes das orientações, recomendações e/ou exigências de agências multilaterais, que, utilizando-se de diferentes estratégias, induziram ao reordenamento das políticas sociais e, neste contexto, das educacionais, para atender às “necessidades básicas”, em especial, das populações excluídas. Essas reformas em seu conjunto apontaram para a descentralização, a autonomia, a participação, a responsabilidade social, o protagonismo e o empoderamento (*empowerment*) de pessoas e instituições, valendo-se das mais variadas estratégias que englobavam o aumento da escolarização obrigatória e a ampliação da jornada escolar que vêm sendo recomendada pelos órgãos públicos, normatizadas pela legislação, discutidas nas produções acadêmicas e também sugeridas e apontadas como práticas pedagógicas “inovadoras”. Nesse contexto, houve proliferação de

²¹O estudo de Algebaile (2009) remete para tal limitação.

²² No conjunto das pesquisas referentes à expansão da escola pública brasileira e de suas funções, várias literaturas situam-na no conjunto das diferentes determinações (políticas econômicas e sociais). Optou-se, neste estudo, por destacar aquelas que auxiliaram na compreensão dos sentidos e das funções atribuídas à escola pública.

programas e projetos a qual expõe as novas funções e os “usos” da escola pública, instaurando um novo ciclo de expansão escolar, conjugando a expansão de sua oferta com seu robustecimento, preparando-a para atuar mais incisivamente na atenuação dos conflitos potenciais vinculados ao quadro de intensificação da pobreza e redução de direitos (ALGEBAILLE, 2009).

As atribuições que esgarçam as ações da escola ecoam nas recomendações dos organismos internacionais e aparecem tanto como estratégia de “alívio da pobreza” quanto mecanismo eficiente para a difusão de valores, construção de “habilidades e competências” desejáveis para o desenvolvimento do “capital humano”.

O ideário da inclusão social e educacional, defendido em âmbito nacional e Internacional, tem perpassado as fontes divulgadas pelas agências internacionais, representadas mais especificamente pelo Banco Mundial (BM), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que, de acordo com Romero e Noma (2005, p.03), “prescrevem as mudanças na esteira de uma concepção desenvolvimentista, em que os pressupostos da inclusão social passam a ser amplamente difundidos nos países periféricos”. Observa-se nas últimas décadas que os discursos políticos e o conjunto de programas de combate à pobreza apresentam a Inclusão social como um caminho para a focalização das chamadas “minorias” ou “grupos excluídos” que, de acordo com Garcia (2004, p 01), numericamente, representam a maior parte da população mundial. De acordo com a autora,

ao ser apropriado pelas discussões no campo das políticas, o conceito **inclusão**, nas suas diferentes expressões (social, educacional, escolar, entre outras), aparece acompanhado de uma aura de “inovação” e “revolução”, até mesmo como “novo paradigma” social. Embora suas raízes pareçam estar em uma matriz de pensamento que explica de maneira mecânica as relações sociais, e de ter sido originado numa compreensão que privilegia a manutenção da organização social vigente, atualmente vem sendo usado como algo que pode superar a ordem social estabelecida. Em outros termos, é apresentado como solução para a exclusão social. (GARCIA, 2005, p. 24, grifos da autora)

Assim, as políticas que propõem a “inclusão social têm sido oferecidas como solução radical ou parcial para um conjunto de fenômenos identificados como “exclusão social”. (GARCIA, 2004, p 28)

As agências inserem, em suas agendas, discussões que propõem a educação como recurso de redução de pobreza, violência e a exclusão social, tendo suas orientações e

recomendações na “Declaração Mundial de Educação para Todos”, o marco oficial norteador das propostas que ampliam as ações da escola. Amparadas nas críticas sobre a escola, que é considerada tradicional e incapaz de atender à nova exigência de conhecimentos dos novos tempos, propõem sua reorganização para atender às necessidades básicas de aprendizagem e possibilitar a formação de um cidadão apto a continuar se *educando por toda a vida*, utilizando-se de diferentes espaços educativos. Propõe-se, então, uma escola que supere a dimensão conteudista e disciplinar para um novo modelo amparado em premissas da convivência, da socialização e construção de valores. Um local onde se possa resolver a violência, a indisciplina, a falta de motivação de alunos e professores, a falta de qualidade e os altos índices de evasão e repetência e promova a inclusão social. Com tais objetivos, programas e projetos ampliam a dimensão assistencial integrada à escola pública. Estados, municípios e comunidade em geral são chamados a protagonizar ações na escola a qual nem sempre dispõe de estrutura física, recursos técnicos e pedagógicos para atuar conforme as novas exigências, mas que é estimulada a “ressignificar” suas funções, “derrubar seus muros” e aderir às novas estratégias de gestão.

Observa-se que diferentes vozes clamam cotidianamente pela ampliação das ações educativas vinculadas ou não à escola, várias são as expressões para defini-las²³, e diversos são os sujeitos convidados para compor esses novos cenários educativos. Levando-se em conta as diferentes formas que assume a educação e os diversos significados que lhe são atribuídos ao longo do processo histórico, considera-se importante delimitar, neste estudo, o espaço de abrangência e as defesas feitas sobre as funções da escola pública, tendo em mente que a “educação” assume processos e funções mais amplos, ocorre em diferentes espaços e realiza-se em diversas condições. A educação escolar é uma dessas formas educativas, “[...] caracterizada por forte organização e sistematicidade, além de intensa difusão, especialmente no mundo moderno [...]” (ALGEBAILLE, 2009, p. 39). A escola, apesar de seu caráter formal, constituída por normas jurídicas, regras morais, horários, calendários, conteúdos, ou seja, por um conjunto de elementos que a tornam escola, sofre influências externas que a tornam sujeita a modificações, transformações, o que a faz absorver outros elementos alheios às suas atribuições. Assim, é a partir da compreensão do sentido histórico da escola que se entende sua função e as relações que estabelece com outras instituições educativas que, em alguns momentos, estão implicadas e se confundem. Reconhecer que este papel assume contornos

²³Destaca-se os termos socioeducativo, educação não-formal, educação não-escolar, atividade extraclasse, contraturno, ações complementares e outros.

próprios, dependendo do momento do contexto histórico dos interesses, significa aceitar que as instituições escolares “[...] são processos nos quais as funções escolares podem ser criadas, modificadas e moduladas conforme novas finalidades, ou ainda coadunadas com funções não necessariamente inscritas na esfera educativa escolar.” (ALGEBAILLE, 2009, p. 40- 41).

Além do mais, reconhecer as formas históricas e geográficas da formação escolar, considerando seu contexto, as influências econômicas, culturais e societárias particulares, implica não só mergulhar na sua própria realidade, mapeando suas formas de atuação, seus processos e valores, mas também situar esta particularidade em processos mais amplos, admitindo a importância desse espaço para o processo de formação humana, apreendida como um conjunto de valores e concepções, que expressam formas de pensar, agir e relacionar-se humanamente. Esta formação carrega elementos do contexto histórico, resultantes das múltiplas determinações do contexto social e das tensões presentes no sistema capitalista (NETTO; BRAZ, 2007a).

Nesse sentido, o entendimento da educação como uma “política pública social” implica abordá-la num plano mais geral, considerando e explicitando suas estruturas de poder, de dominação e os conflitos que têm no Estado seu ponto de origem, requer, “metodologicamente, a consideração do movimento do capital e, ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos que o obrigam a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador, da sua reprodução imediata e a longo prazo.” (FALEIROS, 2000, p. 59).

Considerando que a escola é uma instituição social, cumpre determinadas funções, levando em conta o contexto político e econômico, a (in) delimitação de suas ações também expressa elementos de sua própria contradição que, situada em seu tempo, expõe sua funcionalidade na atenuação das tensões sociais da sociedade capitalista na sua fase monopolista. Nos limites dessas tensões e das contradições geradas, a escola torna-se um espaço de formação e transformação da consciência do homem, uma força ativa de pressão no sentido de que a todos seja possibilitado o acesso e o domínio do conjunto de benefícios produzidos pelo desenvolvimento tecnológico. Assim, “somente a consciência de como funciona a sociedade permite ao cidadão apreender os limites da cidadania, expressos nos seus deveres, nas suas responsabilidades e nas suas possibilidades dentro da superação das relações sociais vigentes”. (ALVES, 2005, p. 237)

1.2 ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E EDUCAÇÃO

Na atual conjuntura, a política social pode ser definida como “[...] ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.” (HÖFLING, 2001, p. 31). Moldada de acordo com o momento histórico, cujos significados são específicos, ao se considerar a conjuntura econômica e os movimentos políticos em que oferecem alternativas à atuação do Estado, originada no bojo das relações de exploração do capital sobre o trabalho. Segundo Netto (2003, p. 25), a questão social é insuprimível e insuperável na ordem burguesa “[...] porque é uma resultante da lei geral do modo de produção capitalista [...]”. Desta forma, as escolhas realizadas envolvem conflitos, atritos, coalizões, pressões e diferentes forças antagônicas. É esse processo que define, em cada momento, como será a política social, que prioridade elegerá, qual será sua relação com a política econômica e amplitude de seu alcance. No interior das políticas sociais, as políticas educacionais, ações deliberadas pelo Estado, são espaços de sua interferência e de controle, pelos quais se pretende a manutenção das relações sociais hegemônicas.

Paiva (1986) menciona que a multiplicação das iniciativas educacionais data do início do capitalismo, sendo a educação das massas, no final do século XIX e início do século XX, vista como mecanismo de transferência e posição social da elite aos seus filhos, espaço de articulação dos interesses das classes subalternas, parte do núcleo de interesse da ideologia liberal de uma conexão entre educação e mobilidade social, tendo papel contraditório frente às demandas capitalistas.

Para Afonso (2001), a construção dos modernos Estados-Nação não prescindiu da educação escolar, pois esta foi assumida como lugar privilegiado de transmissão e legitimação de um projeto societal, integrador e homogeneizador. A escola e as políticas educativas nacionais foram instrumentos para ajudar a nivelar ou a unificar indivíduos enquanto sujeitos jurídicos (igualdade formal) que serviu (e ainda continua a servir) para ocultar e legitimar outras desigualdades (de classe, de raça, de gênero). Isso revela que: “[...] a cidadania é historicamente um atributo político e cultural que pouco ou nada tem a ver com uma democracia comprometida com a transformação social.” (AFONSO, 2001, p. 20). Faz sentido destacar que “[...] a escola se tornou um dos lugares centrais do exercício da violência simbólica [...] a função de socialização (ou homogeneização) faz parte de um mais amplo

processo de transmissão da cultura hegemônica e de inculcação de conhecimento, valores e visões do mundo [...].” (AFONSO, 2001, p. 21). Entretanto, fazendo uma análise das políticas sociais e educacionais, o autor aponta que, se por um lado, as políticas sociais e educacionais podem ser interpretadas como instrumentos de controle social e formas de legitimação da ação do Estado e dos interesses da classe dominante, por outro, não deixam de ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais econômicos e culturais, tendo, neste caso, repercussões importantes (embora por vezes conjunturais) na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e dos grupos sociais mais vulneráveis à lógica da exploração e da acumulação capitalista.

Por sua vez, Paiva (1991) destaca o papel da educação na transformação social e as possibilidades de difundir, por meio dela, contraideologias capazes de impulsionar os atos políticos de seus receptores. Sobre tal questão, expõe:

E, por mais desigual e contraditório que seja o avanço da tecnologia mais avançada nos diferentes setores produtivos, a escola capaz de atender a suas demandas deve ser única, equalizando pela base o nível de conhecimentos da população, oferecendo capacitação geral e abstrata, conteúdos compatíveis com o mundo dos nossos dias, hábitos e atitudes que facilitem a inserção no meio (PAIVA, 1991, p. 192).

A escola primária, historicamente, além de transmitir os rudimentos da língua e da aritmética, tinha por função impor os valores da sociedade (moral). Na medida em que ela se tornava mais geral, impunha-se uma cultura e uma nacionalidade (SANFELICE, 2008). A educação foi assumindo outros contornos no limiar do século XX. O enfraquecimento do Estado decorrente do rompimento de suas fronteiras por meio da economia que se tornou cada vez mais transnacional trouxe novas implicações para o espaço educacional que se complexificou e foi sendo apropriado pelas instâncias privadas. Sua dimensão política e pública tem sido dilapidada, minimizada e, gradativamente, afastando-se do Estado para submeter-se ao mercado. Sanfelice (2008, p. 78) oferece elementos para explicar tal mudança.

Como o Estado-nação se apequenou, interna e externamente, ante a mundialização e/ou transnacionalização do capital, muitas de suas instituições foram, gradativamente, escapando da lógica do Estado e das suas políticas sociais, para se submeterem à lógica do mercado. A educação vem acompanhando esse processo, ao ser transformada em serviço privado e ao ter a sua própria essência mercantilizada.

Nesse processo, são constantemente reeditadas as funções da escola, que passa a ser importante instrumento de regulação social, contenção da pobreza e redução da exclusão social. As reformas que afetam as políticas sociais e também as educacionais orientam-na a assumir um padrão de ações compensatórias, focalizadas nos mais pobres, intimamente atreladas à lógica do capital. Assim, as mudanças da escola pública na contemporaneidade que propõem a ampliação de seu tempo e de seus espaços aos filhos das classes menos favorecidas levam-nos à apreensão da lógica que envolveu, numa perspectiva histórica, a proposição das políticas sociais e, no seu bojo, a das políticas educacionais. Esta opção metodológica não é apenas uma forma de compreender, mas de encontrar alternativas reais e concretas de combate à lógica mercadológica que vem corroendo as bases dos direitos conquistados, que no Brasil, para além de seu reconhecimento da ainda jovem Constituição de 1988, não chegaram a ser efetivados em sua totalidade.

Offe e Lenhard (1984) oferecem elementos para a análise, ao salientar as funções do Estado e o papel das políticas sociais. Os autores debatem acerca das controvérsias dentro da teoria sociológica do Estado, a função das instituições de política social, em especial a educacional, a dimensão das inovações políticas na área das políticas sociais, a resposta do Estado a elas, as estratégias de racionalização administrativa e implementação de inovações sociopolíticas. No conjunto das discussões teóricas, discutem as funções do Estado e as dimensões assumidas pelas políticas sociais na relação com o capital. Numa tentativa de oferecer não só uma explicação político-sociológica a este respeito como os processos inovadores da política social, o debate centra-se no seguinte questionamento: De que maneira surgem as políticas estatais (social) a partir dos problemas específicos de uma estrutura econômica de classes, baseada na valorização privada do capital e no trabalho assalariado livre? Quais funções lhe competem, considerando-se estas estruturas? Trata-se, de acordo com Offe e Lenhard (1984, p. 14), em termos gerais “[...] de como a sociedade histórica se reproduz, de forma idêntica ou não: quais as estruturas e os mecanismos que geram, sejam sua continuidade e sua identidade, sejam as suas discontinuidades.” A tese dos autores: a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura *de trabalho não assalariado em trabalho assalariado* é desenvolvida a partir da ideia de que a industrialização é acompanhada de processos de desorganização e mobilização da força trabalhadora, da ampliação das relações de concorrência com os mercados nacionais e mundiais, de mudanças técnicas poupadoras da força de trabalho, da dissolução das forças agrárias de vida e de trabalho e da influência das crises cíclicas que destroem as condições de

utilização da força de trabalho até então dominantes. Ou seja, o capitalismo gera problemas sociais e novas necessidades (moradia, qualificação, aposentadoria, etc.). Na medida em que isso ocorre, formas antigas da vida social são destruídas, tendo o Estado de assumir novas demandas da sociedade. Os programas sociais seriam, então, formas de corrigir estes problemas. A consolidação das relações de produção capitalistas e a passagem da *proletarização passiva para a proletarização ativa*²⁴ não seriam, de modo algum, automáticas ou naturais e precisariam da intervenção do Estado e de seus mecanismos de controle no conjunto das políticas sociais. Sobre a importância da política estatal expõem os autores:

[...] a transformação em massa da força de trabalho despossuída em trabalho assalariado não teria sido nem é *possível sem uma política estatal*, que não seria, no sentido restrito, política social, mas que da mesma forma que esta, *contribui para integrar a força de trabalho no mercado de trabalho* (OFFE; LENHARD, 1984, p. 17, grifo nosso).

Esta reflexão foi ancorada no argumento de que os subsistemas (a família, a assistência caritativa, a Igreja) perdem em eficiência tendo de ser substituídos por regulamentações políticas formalizadas. Somente a estatização dos subsistemas periféricos permite controlar as condições de vida das pessoas “[...] através de uma regulamentação política, quem pode e quem não pode tornar-se trabalhador assalariado” (OFFE; LENHARD, 1984, p. 18). Para organizar a sociedade nos termos da industrialização capitalista - da proletarização ativa, acompanhada de uma proletarização passiva concomitante e natural, três problemas parciais precisam ser resolvidos, a saber:

- a) A disposição do trabalhador para: oferecer sua força de trabalho no mercado como uma mercadoria, assumir e suportar os riscos inerentes à condição e manter-se motivado;
- b) A constituição de condições socioestruturais para que o trabalho assalariado funcione como tal, ou seja, deve-se assegurar as condições de sua reprodução.
- c) A garantia de certa adequação quantitativa entre forças de trabalho passiva e ativa.

Arretche (1995, p. 30), analisando tais proposições, destaca, que “[...] nestes termos, a política estatal é funcional ao processo de consolidação do modo de produção capitalista, uma vez que garante a formação e consolidação daquilo que é sua característica essencial: as

²⁴*Proletarização passiva* - destruição das formas de trabalho e da subsistência até então habitual, importante aspecto social e estrutural do processo de industrialização; *Proletarização ativa* – é a disposição do indivíduo para vender sua força de trabalho no mercado.

relações de produção entre capital e trabalho”. A autora ainda prossegue “[...] na verdade, a função da política social consiste em criar condições de existência da classe operária”. Nesse processo, a transformação da força de trabalho despossuída, caracterizada em trabalho assalariado é, ela mesma, parte do processo constitutivo da política social, cuja efetivação não pode ser somente explicada pela coerção muda das relações econômicas. Nesse sentido,

A política social [...] representa uma estratégia estatal de integração de troca de trabalho na relação de trabalho assalariado [...] uma relação que somente poderia adquirir a difusão e a normalidade que hoje existem graças à efetividade da estratégia [...] a política social não é mera ‘reação’ do Estado aos ‘problemas’ da classe operária, mas contribui de forma indispensável para a constituição dessa classe (OFFE; LENHARD, 1984, p. 22, grifo nosso).

A função da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização, o qual não pode ser pensado sem a função constitutiva da política social do Estado. Numa definição hipotética de políticas sociais, seriam: “Conjunto daquelas relações e estratégias politicamente organizadas, que produzem continuamente essa transformação do proprietário de força de trabalho em trabalhador assalariado, na medida em que participam da solução dos problemas estruturais.” (OFFE; LENHARD, 1984, p. 24). Assim, a origem dos programas sociais é explicada como uma resposta funcional à necessidade de constituição da classe operária, necessária para o desenvolvimento do capitalismo. Esta socialização e integração da classe operária “[...] supõe a existência de uma associação política de dominação: o poder estatal.” (ARRETCHE, 1995, p. 31). Busca-se a conciliação de interesses antagônicos das exigências da classe trabalhadora e das necessidades da acumulação do capital e responde-se a tais demandas de forma apropriada. As instituições da política social não são rígidas, pois estão sujeitas ao desenvolvimento e a inovações constantes que ocorrem por uma mediação das necessidades e exigências no interior do Estado. Assim, de acordo com Standfest (apud OFFE; LENHARD, 1984, p. 34).

[...] o desenvolvimento da política social não pode ser explicado somente e de forma exaustiva a partir da necessidade, interesses e exigências, mas que este processo de transformação das ‘exigências’ em políticas é sempre mediatizado por estruturas internas de organização do sistema político [...] decidem se tais ‘necessidades’ podem ou não ser admitidas como temas que mereçam elaboração (grifo nosso).

Nesse sentido, o Estado, produto de uma sociedade capitalista, permite a reprodução de suas relações, cria condições ideológicas para que o sistema se mantenha vivo, dinâmico e

forte. Possui amplos mecanismos de dominação diante da importância de aceitação desta dominação e da necessidade de manter as suas sutilezas manipulatórias. Ora se coloca no centro das relações capitalistas, cuja presença foi fundamental para manter o sistema político econômico, ora se coloca como sendo a própria causa da crise que vai exigir seu redimensionamento. Em ambos os casos o que está em pauta é a sustentação do capitalismo e as relações de mercado. A discussão das políticas sociais é também ponto de partida para compreensão do papel do Estado, que tem como função harmonizar as relações, conter aos conflitos e tensões e garantir o consenso (ABRANCHES, 1998).

Assim, a compreensão dos sentidos atribuídos à escola e sua expansão se darão em estreita articulação com o processo de modernização e desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, expansão que não ocorre de maneira estática, mas dotada de uma dinamicidade que percorre todo o seu processo histórico de organização. À medida que o Brasil adere aos mecanismos do processo de industrialização, no contexto de uma reorientação econômica do Estado, intensificam-se e explicitam-se os conflitos que ameaçam a ordem política econômica em crescente expansão, gerando a necessidade de realizar ações que atuem diretamente nas lacunas geradas pelo modelo econômico que afeta diretamente grupos de sujeitos e famílias que são incapazes de se manter com seu próprio trabalho. O Estado, neste limite do sistema capitalista, tem de assumir estas demandas.

Offe e Lenhard (1984) auxiliam na leitura das estratégias utilizadas pelo Estado para garantir a reprodução do capital. O Estado e as políticas sociais processam-se como formas de corrigir tais problemas, pelos quais a consolidação das relações de produção capitalistas e a passagem da proletarização passiva para a proletarização ativa (disposição do indivíduo para vender sua força de trabalho no mercado) precisariam da intervenção do Estados e de seu mecanismo de controle no conjunto das políticas sociais. Sobre a importância da política estatal, dizem os autores:

[...] a transformação em massa da força de trabalho despossuída em trabalho assalariado não teria sido nem é *possível sem uma política estatal, que não seria, no sentido restrito, política social, mas que da mesma forma que esta, contribui para integrar a força de trabalho no mercado de trabalho* (OFFE; LENHARD, 1984, p. 17, grifo nosso).

As mudanças geradas no contexto brasileiro que auxiliaram na alavancagem do processo de industrialização foram resultantes não somente das novas relações de trabalho decorrentes de uma nova dinâmica econômica, como também foram produzidas pelo Estado

por meio dos investimentos diretos e indiretos adotados para acelerar e dinamizar a economia com ampliação da infraestrutura para a instalação de novas indústrias, circulação de mercadorias e produção de matéria-prima.

Ocorreram, assim, mudanças no interior do próprio Estado que regulamentou as relações e a força de trabalho, expandindo para outros setores governamentais, em especial o social. De acordo com Algebaile (2009), nesse escopo que foram criados os primeiros delineamentos de uma “política social” (políticas previdenciárias, de saúde e educação, habitação etc.) que deveria repercutir de diferentes modos no incremento da economia.

Todavia, torna-se prudente iniciar a investigação com uma reflexão acerca das ações realizadas pelo Estado brasileiro no processo de elaboração das políticas sociais em especial da educacional, pois a expansão escolar revela-se nitidamente com o entrecruzamento de sua ação com os campos econômicos e sociais. Nesta relação, a educação assume formas singulares, em especial nos momentos de crise, nos quais passa a ser pensada pelas classes dirigentes como mecanismo de controle social nos períodos de transição, além de predispor esta população às condições de trabalho oferecidas pela indústria e por políticas sociais ainda incipientes no âmbito trabalhista.

A história nos mostra, nas interfaces dos aspectos econômicos, políticos e sociais, que a oferta escolar para as massas, adquire importância nos planos, nos discursos, permitindo, nos limites dos interesses do sistema capitalista, o oferecimento de pequenas porções de conhecimento ou apenas o necessário para a reprodução do capital. A educação que interessava era o aprendizado de conteúdos mínimos que atendessem às necessidades para o trabalho e tornassem os cidadãos aptos à obediência, à cooperação, à defesa do bem comum com vistas à moralização.

Sendo a política social parte da síntese possível das tensões e disputas econômicas, sociais e políticas, e, portanto, das contradições que a geram, está subordinada ao jogo de interesses hegemônicos a que o Estado atende. No Brasil, a questão social aparece como um assunto político a partir da primeira década do século XX com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho. Behring e Boschetti (2007) ressaltam que a criação dos direitos sociais no Brasil resultou da luta de classes e expressou a correlação predominante²⁵ de forças. Historicamente, prevalece uma

²⁵ Segundo Behring e Boschetti (2007, p. 79), “Por um lado os direitos sociais, sobretudo trabalhistas e previdenciários, são pauta de reivindicações dos movimentos e manifestações a classe trabalhadora. Por outro, representam a busca de legitimação das classes dominantes em ambiente de restrição de direitos políticos e civis no Brasil [...]”

distância entre a definição dos direitos da lei e sua implementação real: tem-se uma forte estabilidade (institucional e política) dos direitos social e denota-se a sua fragilidade com dificuldades de configurar pactos mais duradouros. Este desenho instável guarda forte relação com a condição geral do trabalho. Compartilhando tais reflexões, Pereira (2011) também evidencia que a proteção social no Brasil não se sustentou nos pilares do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema, expandiu nos períodos mais avessos à instituição da cidadania durante os regimes autoritários e, sob o governo de coalizões conservadoras, ressalta a autora²⁶.

A política educacional também foi resultante das mesmas tensões e das disputas de um Estado que dispensa a escola pública à população ou a oferece de maneira restritiva “[...] pois a estrutura sócio-econômica não exigiu a difusão da escola, a vida religiosa não a reclamava e a tradição liberal não se mostrava suficientemente parte para impor outros critérios às decisões relativas a educação das massas” (PAIVA, 1986, p. 23). O debate da democratização do ensino seria pauta somente no período em que gerou condições para uma ampla difusão do ideário liberal²⁷, ou seja, “quando se tornou necessário convencer os habitantes das cidades da igualdade burguesa e da eficiência de seu instrumento: a democratização do ensino” (PAIVA, 1986, p. 24).

A história da educação em terras brasileiras revela que a expansão escolar, para a maioria da população, esteve vinculada a interesses políticos e econômicos e a disputas em torno dos limites mínimos de oferta da educação escolar em seus patamares básicos, pois a sua ampliação ocorreu de forma fragmentada em vários turnos, ofertada em espaços precários, impróprios para o ensino²⁸. O debate acerca da política educacional nacional e da sua implantação, no contexto brasileiro, só vai ganhar espaço no âmbito governamental e social em decorrência do processo de desenvolvimento da industrialização. Neste contexto, o campo

²⁶Salienta Pereira (2011) que antes de 1930, o sistema político foi caracterizado pela ausência de planejamento social o Estado que quase não exercia o papel de agente regulador da área social, respondia à pobreza, utilizando-se de “tópicos e informais” e, de forma repressiva, sob a batuta da polícia, estabelecia o controle da “questão social”.

²⁷ Sobre essas condições sólidas, Paiva (1986) cita a “urbanização intensa, industrialização vinculada à Primeira Guerra Mundial, tentativas de recomposição do poder político quando se anuncia a decadência da República Velha intensificação do movimento operário em conexão com a imigração que tornou necessário assegurar a integração nacional, forçando a nacionalização e aculturação dos imigrantes e seus descendentes, especialmente considerando o ‘perigo germânico’, tratando de obter o seu controle ideológico, especialmente devido à influência anarquista entre italianos e espanhóis.

²⁸Esta era a realidade, inclusive, nos séculos XVIII, das poucas escolas públicas existentes sobre as quais a literatura ressalta sua pobreza material e metodológica e a ausência de observância da higiene, bem como da presença de professores leigos, período denominado por Faria Filho e Vidal (2000) de *escolas do improviso* (séc. XVIII e XIX).

educacional foi favorecido pela crescente assimilação das ideias liberais, interpretadas de acordo com as conveniências das classes dominantes, cujas ações atendiam a seus interesses e ao projeto de nação em questão.²⁹ A lógica liberal professava a defesa da escola pública, universal e gratuita, condição indispensável para a garantia da igualdade de direitos e oportunidades. Entretanto os limites dessa oferta explicitam o descaso para com a real efetivação da educação elementar para todos, que, neste contexto, ficou caracterizada como um ensino precário, limitado pelas condições estruturais e pela falta de interesse do Estado.

1.3 ATRIBUIÇÕES E FUNÇÕES DA ESCOLA PÚBLICA

É antiga, no discurso educacional brasileiro, a chamada “questão social”, conforme salienta Patto (2007), pois muito antes dos pareceres de Rui Barbosa sobre a Reforma do Ensino (Primário, Secundário e Superior), o entendimento da escola, como instituição mantenedora da ordem social, já marcava presença, desde o século XVIII, na história do pensamento educacional brasileiro com a finalidade de garantir a ordem social. A preocupação estava na crescente criminalidade urbana, na ausência de políticas para os libertos da senzala e nas indagações sobre como lhes conservar a força de trabalho. A resposta estava no ensino, que “disciplina a plebe e a capacita para o trabalho”³⁰. Os problemas sociais que se desenhavam atribulavam a cena urbana e contrapunham-se à educação, à qual caberia temperar os homens, “temperar as agruras da pobreza por meio da crença na redenção pelo trabalho”.³¹ Esta preocupação estaria “entre os educadores da Primeira República, assombrados pelo fantasma dos movimentos sociais, então chamados “questão social”, que,

²⁹ Com o processo de industrialização, a velha ordem passa a ser ameaçada, porque trouxera para a pauta dos debates as reivindicações sociais das novas camadas e a necessidade inadiável de educação. Com isso, dinamizou-se o debate sobre a política educacional e a pressão por novas demandas educativas ressaltou a necessidade de satisfazê-las, mesmo que de forma precária e insuficiente, causando um desequilíbrio entre as novas exigências cada vez mais fortes, e a velha estrutura da escola.

³⁰ O entendimento da escola como antídoto da desordem pública vinha dos Estados Unidos, a “grande república do norte”, onde políticos e intelectuais vaticinavam a tragédia da anarquia social que líderes despóticos podiam instalar no vazio da educação popular. Para eles, evitar a ruína da república é missão do mestre-escola (PATTO, 2007, p. 251).

³¹ Numa época em que a ordem imperial e escravocrata estava prestes a desabar e movimentos migratórios internos e externos começavam a inchar e em que os centros urbanos que se industrializavam, diminuir a criminalidade urbana passou a fazer parte do plano de metas políticas. Para atingi-lo, previa-se a inibição de atos populares de rebeldia e de protesto que, criminalizados e patologizados, começavam a aumentar os índices oficiais de crime e de loucura e a causar alarde entre os que temiam ataques à propriedade privada. Seguindo a tendência europeia, intelectuais e políticos brasileiros que pensavam o futuro da nação atribuíam à escola a realização dessa tarefa (PATTO, 2007, p 247).

para alguns, era um “caso de polícia” e, para outros, um “caso de educação escolar” (PATTO, 2007, p. 251).

No Projeto de Reforma do Ensino Primário, o principal argumento a favor da obrigatoriedade ou ‘coercitividade legal’ da educação era seu poder comprovado de reduzir a criminalidade, o que justificava a imposição truculenta, se preciso fosse, da frequência à escola às crianças do povo. Para que a proposta de pôr a escola na vanguarda da reforma econômica e política tivesse sucesso, impunha-se a obrigatoriedade da frequência à escola (PATTO, 2007, p. 253).

No Império, apesar dos discursos entusiasmados, predominava o descaso pela criação de um sistema escolar que, segundo os estudos de Patto (2007), assumia duas formas complementares: “de um lado, o barateamento aos cofres do Império das despesas com educação; de outro, a substituição da responsabilidade do Estado pela ação de entidades filantrópicas.”³² À medida que novos problemas sociais iam sendo provocados pelo fim do trabalho escravo e os proprietários acresciam ao seu rol de preocupações o medo de “caos social”, a beneficência alastrava-se. Orfanatos, cursos profissionalizantes e pequenas unidades escolares primárias efêmeras eram mantidos pela “generosidade dos particulares” que tentavam ganhar a Corte e o Céu, promovendo chás e quermesses com o intuito de angariar fundos para a criação estabelecimentos de ensino (PATTO, 2007).

Somente em meados do século XIX, primeiro em São Paulo, depois em vários estados brasileiros, as escolas assumem formas mais acabadas nos “grupos escolares.”³³ Diante da modernização das relações de produção, a escola passou a ser pensada como instrumento de construção de uma nova mentalidade: a ela caberia a função de promover o avanço da racionalidade e da “civilização”. O discurso da época proclamava que era importante dar ênfase à aquisição de conteúdos de caráter moral e cívico, educar para o patriotismo e para reconhecer os valores nacionais. A fim de trilhar este caminho, a expansão escolar deveria ser controlada em todos os sentidos, e os projetos que apontavam para sua expansão territorial

³²[...] Nos últimos quinze anos imperiais, cresceu o número de associações privadas que abriram escolas primárias em vários quarteirões da cidade do Rio, criaram cursos avulsos e, como não podia deixar de ser, asilos para crianças abandonadas. (PATTO, 2007, p. 256).

³³Os grupos escolares eram verdadeiros “templos do saber”, constrói-se uma cultura escolar elaborada que, tendo como eixo articulador os grupos escolares, atravessou o século XX, sendo referência básica para a organização seriada das classes, para a utilização racionalizada do tempo e dos espaços e para o controle sistemático do trabalho das professoras, dentre outros aspectos, é a partir deste “caldo de cultura que ainda hoje se elaboram as reflexões pedagógicas, mesmo aquelas que se representam, mais uma vez, como de costas para o passado e antecipadoras de um futuro grandioso” (FARIA FILHO; VIDAL, 2000, p. 27). Mesmo com a implantação dos primeiros grupos escolares, ainda a escassez de escolas se fazia presente na maioria das regiões brasileiras.

dispunham, também, a respeito dos conteúdos do ensino, o sentido educativo das práticas, dos objetos escolares, das organizações do tempo e do espaço.

Todos são chamados à mobilização destinada ao combate à ignorância, que era vista como problema maior do que o próprio analfabetismo. Os educadores denunciavam a precariedade dos recursos humanos no país e apontavam novas alternativas educacionais. O pensamento generalizado era de que o desenvolvimento social exigia a reforma da educação e do ensino³⁴. Era cada vez mais explícita a função da escola no trato da “questão social” e a adequação de seus objetivos, para a modernização do país, pensada como uma efetiva integração entre educação e trabalho moral. A educação da classe popular, para vários intelectuais da época, era uma medida de segurança e prevenção do perigo social. Por isso os debates políticos apontavam para a necessidade de sua expansão para o povo, para outros, uma estratégia de luta e renovação política dos grupos ideologicamente opostos.

A concepção de educação integral, no final do século XIX, sustentava a “[...] conformação completa do indivíduo: intelecto, corpo e alma. Esperava-se, dessa maneira, forjar nas crianças um novo ser social, produzir o cidadão adaptado à sociedade.” (SOUZA, 2008, p. 34). A educação do trabalhador, neste contexto, foi pensada a partir dos conhecimentos que este deveria adquirir, ainda que de forma limitada. A educação do povo se restringiu a combater os maus costumes, tendo como preocupação o desafio de construir a nação regenerando o povo, combatendo os maus costumes, o vício, a indolência (SOUZA, 2008).

A implementação de reformas da instrução pública, visava instaurar um moderno aparelho de ensino para a promoção da educação popular. Tinha-se uma crença no poder da escola, uma representação amplamente disseminada e compartilhada na sociedade brasileira. À escola primária foram atribuídas inúmeras finalidades e expectativas, a ampliação e a modernização dos programas acompanharam a renovação didático-pedagógica e administrativa do ensino primário e a expansão gradativa e contínua manteve uma relativa estabilidade. “Os rígidos critérios de seleção escolar consolidados na escola primária são reveladores das contradições que marcaram a institucionalização da escola no Brasil, isto é, uma educação voltada para o povo, mas altamente hierarquizada e excludente.” (SOUZA, 2008, p. 50). A partir da República, ler e escrever se tornaram meios de assimilação de uma moral laica e de aquisição de novos conhecimentos. Ensinar as crianças a ler e escrever

³⁴Esses períodos são lembrados como períodos de “Entusiasmo Pedagógico”, e/ou de “Otimismo Pedagógico”. Para aprofundar a discussão, consultar Nagle (1974).

permaneceu como finalidade precípua da escola elementar no século XX e um dos maiores desafios enfrentados pelos professores primários, como destaca Souza (2008).

A correspondência entre hábitos de higiene e boa educação tornou-se uma representação muito comum no campo educacional. Na escola, esta discussão ocorreu em meados do século XIX, com a proposição de medidas relacionadas à construção de prédios públicos e à fiscalização de sua higiene. Na virada do século, em meio à euforia, demarcou-se o pensamento higienista no Brasil³⁵ e a educação era considerada um importante espaço para seus propósitos. Além da criação de órgãos específicos encarregados da inspeção sanitária escolar e de outras tarefas referentes à assistência e à saúde das crianças escolarizadas (assistência oftalmológica, nutricional, odontológica e clínica), registrava-se a preparação de profissionais especializados para a realização de atividades de caráter sanitário e estudos de higiene, no curso de formação docente. Cumpre ressaltar que, enquanto havia preocupação com a assistência à saúde das crianças escolarizadas, era ignorado, segundo Algebaile (2009), o atendimento à saúde da grande maioria das crianças que não estavam na escola, o que, além de ser uma espécie de “truque”, permitiria uma razoável economia de ação do Estado.

Destacou-se ainda a chamada à participação da comunidade, cuja função era cuidar da limpeza, do asseio e da prevenção da doença no espaço escolar dos alunos e de suas famílias. O movimento da Escola Nova levanta, nos seus princípios gerais, a necessidade de colaboração da família na obra da escola³⁶. Num processo de reconstrução social por meio de um projeto educativo, sua participação era tida como importante, desde que cooperasse e atuasse em conjunto com a escola, intimamente atrelada à ideologia do nacionalismo e da modernização desenvolvimentista. Assim sendo, “Educação moral, civismo e sanitarismo caminham juntos na nova proposta educacional para pais e filhos, integração proposta sob o comando escolar.” (PERRUDE, 2004, p. 35). A importância atribuída à saúde nas escolas só muda a partir da década de 60 com a expansão da assistência médica e dos serviços públicos de saúde.

³⁵A institucionalização da higiene escolar se consolida a partir da década de 20, e passou a influenciar a legislação escolar e a organização do ensino e das escolas nos estados. Além da criação de órgãos específicos encarregados da inspeção sanitária escolar e outras ações referentes à assistência à saúde de crianças escolarizadas, tem-se ainda a formação de profissionais especializados para a realização de atividades educativas de caráter sanitário e a inclusão do conteúdo de formação higiênica no currículo destinado à formação docente. A sua implantação não ocorreu em todas as áreas do território e sim nos núcleos mais modernos da vida nacional. Assim, a realidade rural foi excluída desse processo.

³⁶As reformas propostas, no Brasil, por Anísio Teixeira e Lourenço Filho, em São Paulo, e por Fernando de Azevedo, no Distrito Federal, em 1931, confirmaram a necessidade de uma relação estreita da escola com a comunidade (PERRUDE, 2004).

Propagaram-se também outras ações a serem executadas na escola. Os trabalhos manuais compunham os programas de ensino primário com uma finalidade educativa de caráter geral. Eles deveriam ajudar as crianças a desenvolver as faculdades intelectuais, físicas e morais. “A aproximação da escola primária com o mundo do trabalho tornava o ensino de trabalhos manuais como um vetor de renovação social.” (SOUZA, 2008, p. 65). Além disso, as atividades oferecidas marcavam a divisão sexual do trabalho e as diferenças de classe³⁷.

A modernização do ensino primário, pela Escola Nova, levou à ampliação das funções da escola para a reconstrução nacional por intermédio da educação e, juntamente com ela, o aumento das cobranças em relação ao dever do Estado com a instrução pública. Buscava-se a extensão do ensino primário e sua articulação com o mundo do trabalho³⁸. Souza (2008, p. 86), contudo, destaca “[...] as dificuldades de promover a democratização da escola pública e a alta seletividade do ensino primário expunham os limites desse ideal civilizador. Para as camadas populares, o acesso à cultura escrita processava-se por diversificados mecanismos de discriminação e exclusão”. A educação primária teve um lugar central nos projetos de modernização da sociedade brasileira, empreendidos pelos republicanos no início do século XX.

A difusão de noções científicas, das habilidades de leitura, escrita e cálculo e dos conteúdos de natureza moral e cívica consubstanciavam um projeto cultural para o povo que encarnava, de certo modo, as expectativas de mudança política, econômica e sócio-cultural (sic) do país. Entende-se, dessa maneira, porque a escola primária configurou-se como a escola republicana por excelência, identificada com a nação, com o sentimento de pátria e com as noções de progresso e modernidade (SOUZA, 2008, p. 89).

De acordo com Algebaile, as ações educativas não formavam um conjunto bem definido, pois uma grande quantidade de “ações educativas”, de variados setores, como saúde, assistência, cultura, trabalho, eram incluídas na escola com a finalidade de “reorientação da conduta social”, especialmente dos pobres. A entrada de novos segmentos populacionais na escola passou a suscitar utilizações que extrapolavam sua ação de ensino, modificavam-se,

³⁷A divisão sexual do trabalho foi reproduzida na disciplina de trabalhos manuais: para os meninos, tecelagem, dobradura, cartonagem, recorte, modelagem em cera, barro ou gesso, carpintaria e marcenaria; para as meninas, trabalhos de agulha, crochê, remendos, cerzaduras, bordados, pregas de botões ou colchetes, confecção de roupas e objetos de uso doméstico (SOUZA, 2008, p. 66).

Entre as décadas de 1930-1960, o Departamento de Educação de São Paulo buscou incentivar a instalação de instituições auxiliares nas escolas primárias. As instituições de assistência social como a Caixa Escolar, Associação de Pais e Mestres, gabinete dentário foram as mais bem sucedidas, pois auxiliavam diretamente os alunos nas escolas. Entre as instituições de caráter educativo, as mais adotadas foram o orfeão, a biblioteca e o jornal infantil, mas, de modo geral, prevaleceu a experimentação descontínua das inovações (SOUZA, 2008).

neste contexto, tanto os sentidos da educação quanto os da própria escola. Com isso “A expansão da oferta educacional dava visibilidade a problemas sociais, que, sem a escola como palco, não passariam de acontecimentos dispersos.” (ALGEBAILLE, 2009, p. 181).

Nesse contexto, tem-se a presença das instituições intraescolares³⁹ e periescolares⁴⁰, as quais poderiam ser organizadas por membros internos ou externos à escola. Elas podiam ser organizações, associações, atividades permanentes, serviços e até instalações físicas de escolas, em geral, de cunho complementar à educação escolar. Em sentido estrito ou compensatório, o caráter destas instituições tinha sentidos diversos. No geral, elas poderiam ser agrupadas em quatro categorias: instituições de saúde e higiene; cultura e civismo; de fins participativos; e de caridade e cooperativismo. Ao longo das décadas de 30 e 40, era clara a intenção de proliferar tais instituições no interior das escolas. No âmbito nacional, estas apareciam por meio das diferentes ações governamentais e da sociedade civil. Sua oficialização, nas escolas primárias, apareceria em legislação federal geral do ensino na Lei Orgânica do Ensino Primário, em 1946⁴¹ (ALGEBAILLE, 2009). Assim, evidencia-se o “progressivo adensamento” do conjunto de assuntos que iam ficando a cargo das escolas” de tal forma que assumiu duas faces complementares. A mais visível se situou no conjunto de ações que constituíram o processo de ensino, aparecendo, em geral, vinculadas às disciplinas escolares, mesmo sob a forma de atividade extraescolar. Elas podiam ser ligadas ao processo de ensino das disciplinas escolares que, se realizadas com certo grau de autonomia, extrapolavam o processo educativo, sem fazer parte do componente curricular. Já as atividades periescolares faziam parte da segunda dimensão. “Elas existiam e se realizavam na e por meio da escola, mas não podiam ser postas na conta da formação educativa, em sentido estrito, pois se realizavam como algo que a excedia e complementava.” (ALGEBAILLE, 2009,

³⁹Entre as atividades intraescolares, organizadas por membros internos, estavam os clubes de leitura, auditórios, pelotões de saúde, organizações do escotismo, clubes desportivos, ligas da bondade, orfeões, jornais escolares, clubes agrícolas e serviços de assistência alimentar. Outras ações eram nominadas de ‘diversos’, como grêmios culturais, centros cívicos, centros estudantis, clubes pan-americanos, ligas pró-língua nacional, correios escolares, clubes de saúde, cooperativas, jogos desportivos, formigas, jardins e hortas cultivadas por alunos e criação de animais.

⁴⁰Já as atividades periescolares contavam com associações de pais e professores, conselhos escolares, caixas escolares, fundos escolares e, a partir dos anos 40, assistência dentária, assistência médica, serviços de assistência alimentar e cooperativas. Sob a rubrica ‘diversos’ estavam: jornais escolares, correio escolar, parques infantis, colônias de férias, gabinetes dentários e caixas econômicas, além de outras variações. De acordo com Algebaile (2009), existiam mais 237 instituições intraescolares e 52 periescolares que, na sua opinião, deviam ser variações das categorias já elencadas.

⁴¹Sobre as Instituições Complementares da Escola, destacou-se no Art. 37 “Os estabelecimentos de ensino primário deverão promover, entre os alunos, a organização e o desenvolvimento de instituições que tenham por fim a prática de atividades educativas; e, assim, também, entre as famílias dos alunos, e pessoas de boa vontade, instituições de caráter assistencial e cultural, que estendam sobre o meio a influência educativa da escola” (Decreto – Lei N.8.529) (BRASIL, 1946).

p. 196). A incorporação de tais atividades na vida escolar, mesmo que não alterasse profundamente a formação escolar, em sentido estrito, alterava-a fortemente em sentido amplo, ou seja, no alcance da escola sobre a vida social e de sua permeabilidade em intenções não situadas no núcleo do ensino. Suas ações assumiam um caráter civilizatório específico que, em diversas vezes, não parecia requerer uma educação de qualidade, já que outra espécie de educação antecedia em grau de importância. Desta maneira, além da ampliação da oferta de vagas, ocorre, segundo Algebaile (2009), já nesse momento, um certo “robustecimento” da ‘ação escolar, expresso na sua utilização concreta e na ampliação de seu alcance na orientação da vida social.

A escola em tempo integral já se fazia presente no início do século XX para as classes mais abastadas. Entretanto o crescente debate em torno da construção de uma escola universal leva à redução de seu tempo diário de um para dois turnos, ofertados mesmo que de forma precária, os embates em torno da expansão escolar ocorreram a partir das críticas à oferta que sucedia estas formas e que se encontrava organizada em vários turnos. Fazia-se oposição às estratégias apresentadas, à expansão e à simplificação da escolarização da população. Os debates travados entre os diferentes expoentes da época que fizeram inúmeras críticas às referidas estratégias e à sua precariedade deram origem ao movimento em defesa da universalização escolar para todos.

De acordo com Paro (1988), a escola nesse momento, embalada pelo entusiasmo da educação, é vista como requisito básico para a democratização, pela qual o acesso à educação acabaria com o analfabetismo e tornaria as pessoas verdadeiras cidadãs que, além de votar, auxiliariam na construção de uma nação rica e democrática. Para além dos aspectos quantitativos, o movimento escolanovista defendeu a reformulação de uma escola que fosse capaz de atender o cidadão de forma integral, via educação integral, enfatizando os aspectos qualitativos do ensino, a qual, preconizava uma “reformulação interna da escola”. (PARO, 1988). A escola passa a ser vista como instância transformadora da sociedade, com a capacidade não só de diminuir os conflitos sociais como também de inserir o cidadão numa sociedade democrática-burguesa⁴². É nesse momento, que a educação em tempo integral

⁴²John Dewey (1859-1932), principal expoente desse movimento, que, ao fazer severas críticas à escola vigente, propõe uma nova pedagogia centrada no aluno e nos processos pedagógicos.

desponta como proposta para a rede pública⁴³. No Brasil, as ideias de John Dewey foram disseminadas por Anísio Teixeira⁴⁴ que saiu em defesa do aumento do nível de escolaridade comum e obrigatória, a ser ofertada a todos. Como a ampliação do nível de escolaridade obrigatória pressupunha elevado aumento do número de vagas existentes, esta passou a ser sua bandeira de luta. Em seus discursos e em suas análises, manifestava-se a preocupação com o fato de que a ampliação não poderia estar descolada de um compromisso dos profissionais, tanto administradores públicos, quanto profissionais de atuação direta, com os fins e os objetivos da educação⁴⁵ (TENÓRIO; SCHELBAUER, 2007). As proposições escolatovistas, entretanto, ficavam restritas a uma parcela da população mais abastada.

O debate em torno da universalização do ensino só vai atingir índices significantes a partir da década de 50. As propostas de uma escola integral neste período estiveram vinculadas aos debates promovidos por Anísio Teixeira que concebeu a criação do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, em Salvador, quando foi Secretário da Educação. Buscava-se, “restaurar a escola primária, cuja estrutura e cujos objetivos se perderam nas idas e vindas de nossa evolução nacional.” (TEIXEIRA, 1959, p. 1). Os alunos atendidos nesta instituição estudavam em um período nas chamadas Escolas-Classe e, no turno complementar, praticavam atividades diversificadas nas chamadas Escolas-Parque⁴⁶. Em discurso de inauguração deste centro, Anísio Teixeira foi enfático em suas críticas à escola organizada em diferentes turnos,

[...] a simplificação teve fôrça (sic) para congestionar as escolas primárias com os turnos sucessivos de alunos, reduzindo a educação primária não só aos três anos escolares de Washington Luís, mas aos três anos de meios dias, ou seja ano e meio e até, no grande S. Paulo, aos três anos de terços de dia, o que equivale realmente a um ano de vida escolar. Ao lado dessa simplificação na quantidade, seguiram-se, como não podia deixar de ser, tôdas as demais simplificações de qualidade (TEIXEIRA, 1959, p. 1).

⁴³Por considerar o fato de que essa proposta já se fazia presente no contexto brasileiro, é bom lembrar que, até a década de 20 e 30, a educação integral estava voltada para uma elite e era de alcance bastante limitado devido a seus altos custos. De acordo com Freitas e Galter (2007, p. 124), “A educação em tempo integral não é uma novidade histórica. Quando a escola se constituía como privilégio de uma pequena parcela da população e era voltada para a formação dos quadros dirigentes da sociedade, a tarefa educativa era realizada em período integral.”

⁴⁴“Para Anísio Teixeira, a educação escolar deveria voltar-se para a formação integral da criança. Neste sentido, deveria romper com todo o modo tradicional, livresco e seletivo de se trabalhar e adotar uma prática educativa que considerasse os interesses, as aptidões, as habilidades e a realidade social de cada aluno.” (TENÓRIO; SCHELBAUER, 2007, p. 4).

⁴⁵De acordo com Freitas e Galter (2007) a idealização, construção e inauguração do Centro Educacional Carneiro Ribeiro representou a concretização do pensamento de Anísio Teixeira com relação a uma escola capaz de preparar os indivíduos para participarem plenamente da vida social e econômica da sociedade.

⁴⁶Nas Escolas-classe, os professores primários eram ‘comuns’ e para a Escola-parque, os professores primários eram especializados, em música, dança, teatro, artes industriais, desenho, biblioteca, esportes e recreação, enfim havia uma presença diferenciada do corpo docente (FREITAS; GALTER, 2007).

Os centros foram construídos num bairro pobre da periferia de Salvador, uma característica constante nos projetos de educação em tempo integral para as camadas populares. No entanto, devido a seus altos custos, sua expansão ficou restrita.⁴⁷

1.4 EDUCAÇÃO E POBREZA: ELOS DA EXPANSÃO ESCOLAR

Marcada por uma dimensão conflituosa e contraditória, a educação assume diferentes dimensões e metamorfoses. Os elementos políticos e econômicos sustentadores do sistema capitalista influenciam e legitimam concepções e práticas educativas, que, muitas vezes, auxiliam na manutenção da desigualdade social e, por consequência, da sustentação das relações capitalistas de produção, que, no contexto brasileiro, se faz presente, desde as origens da escola pública para o povo. Isso, evidentemente, não ocorre sem que existam tensões, conflitos e disputas sociais de ordens e natureza diversas. Não se deve negar que, em meados do século XX, mesmo no contexto da ditadura, esta escola foi requisitada e almejada pela população como condição de inserção e de acesso aos benefícios sociais da sociedade brasileira, expressos pelos movimentos populares.

A década de 60 foi marcada pela efervescência política e social e por uma crise econômica, caracterizada por estagnação econômica, endividamento externo, pressão inflacionária etc, o que significou um período problemático para as elites brasileiras. As lutas de classes tornaram-se mais acirradas, com a participação da sociedade civil, em vista da abertura política e da organização dos trabalhadores urbanos e rurais, juntamente com outros setores da sociedade, estudantes e os militares subalternos (sargentos marinheiros e outros). Campanhas e movimentos de educação e cultura despontavam em todas as partes do país, principalmente no Nordeste com propostas de conscientização política.⁴⁸ A partir de 1961, o sentimento de otimismo vai cedendo lugar a dúvidas e pessimismo, e o Brasil entra num período de estrangulamento de caráter político e econômico. Infelizmente, em 64, teve-se a

⁴⁷ É importante afirmar que a experiência de Anísio Teixeira influenciou e ainda influencia a formulação de experiências de projetos que apontam para a ampliação da jornada escolar objetivando a construção de escolas em tempo integral. Mesmo reconhecendo a importância do debate em torno da construção de escola em tempo integral no Brasil, não é objetivo desta pesquisa aprofundar tal tema.

⁴⁸ A matrícula no ensino fundamental aumentou no período (1960-1964), enquanto uma parcela dos estudantes universitários, através da UNE (União Nacional dos Estudantes) engajou-se na luta pela organização da cultura com vistas a uma transformação estrutural da sociedade brasileira. Greves mobilizações, assembleias crescimentos das organizações sindicais, surgimento das Ligas Camponesas e dos Sindicatos Rurais faziam parte do contexto político da época. Até mesmo a Igreja Católica preocupa-se com a situação social e política e, temendo perder o controle de seu 'rebanho', organizou sindicatos rurais, concorrendo com o PCB (Partido Comunista do Brasil) e com as Ligas Camponesas (GERMANO, 1994, p. 50).

imposição, pela força, de uma das formas possíveis de sociedade capitalista no Brasil⁴⁹ (GERMANO, 1994). Procurou-se fortalecer a economia, restabelecer a ordem e conter as lutas e os movimentos populares. O Estado caracterizou-se pelo elevado grau de autoritarismo e violência com o objetivo de controlar os amplos setores da sociedade civil, reprimindo-os e excluindo a participação popular no âmbito político, pois os embates decorrentes das reivindicações desses movimentos suscitavam desconfianças e preocupações por parte do governo⁵⁰.

Entre os obstáculos para o desenvolvimento do país, o analfabetismo continuava a ser um vilão. O Censo Demográfico de 1970 demonstrava que abarreira de 18 milhões de analfabetos maiores de 14 anos precisava ser vencida. Assim, o Movimento Brasileiro de Alfabetização - “Mobral” - apresenta-se como estratégia político-ideológica para o desenvolvimento econômico, e a educação chamada para consolidar o poder político existente. A escola continuava inacessível, num contexto ainda marcado pelo elevado grau de analfabetismo e pelo baixo potencial de escolarização da população economicamente ativa, e o êxodo rural se intensificava⁵¹ (MELLO; NOVAIS, 1998).

Pereira (2011) ressalta que uma das principais mudanças deste período está na nítida modificação do Estado, o qual deixa de ser uma organização populista para tornar-se tecnocrático centralizado, fundado em um restrito pacto de dominação entre elites civis militares com anuência da classe média. As reformas institucionais que acompanharam esta modificação resultaram, na reestruturação da máquina estatal, privilegiando o planejamento direto, a racionalização burocrática e a supremacia do saber técnico, sobre a participação popular, modelo econômico concentrador e excludente, direção política autoritária, com valorização do capital estrangeiro e a concepção de uma política social como decorrência do desenvolvimento econômico. De acordo com Fagnani (2005), este cenário também foi propício para que a sociedade civil, em sentido amplo, fosse alijada do processo político e do controle democrático sobre a ação do Estado. Ressalta-se a destituição das entidades sindicais, da gestão das políticas sociais no pós-64, interrompendo-se, assim, um longo ciclo,

⁴⁹ Fruto de uma coalizão civil e militar, o golpe configura a acepção de um novo bloco no poder, que envolve a articulação do conjunto das classes dominantes da burguesia industrial e financeira - nacional e internacional -, do capital mercantil, latifundiários e militares, com uma camada (de caráter civil) de intelectuais e tecnocratas (GERMANO, 1994).

⁵⁰ Os movimentos que se expressaram nos Centros Populares de Cultura, na atuação da UNE, nos “Movimentos de Cultura Popular” (MCPs), e outros ficaram subsumidos à ideologia crescente do liberalismo econômico revitalizado.

⁵¹ A chegada de migrantes à cidade (quase 31 milhões entre 1960 – 1980) pressionou constantemente a base do mercado de trabalho urbano, levando a salários mais baixos e à massificação de certas profissões que eram, anteriormente, de qualificação média.

intensificado entre 1945 e 1963, em que classe trabalhadora tinha representação na definição dos rumos da previdência social, da política salarial e da própria Justiça do Trabalho. Marca-se a centralização do processo decisório da política social. O Executivo federal manifestou-se, no plano econômico, pelas reformas institucionais implementadas entre 1964 e 1967 e pelos marcos da “modernização conservadora” dos instrumentos de política econômica. Estas reformas visavam a ampliar as bases de financiamento da economia nacional e a centralizar seu controle no âmbito das autoridades econômicas federais.

A análise dos resultados da política social implementada ao longo do ciclo autoritário aponta para dois aspectos principais. De um lado, a oferta de bens e de serviços expandiu-se de forma considerável. A modernização conservadora, ao criar novos mecanismos institucionais e financeiros, potencializou a capacidade de intervenção estatal. Essa modernização proporcionou inequívoca expansão da oferta de bens e serviços. De outro lado, essa expansão não foi direcionada para a população mais pobre e teve reduzido impacto na redistribuição da renda [...] (FAGNANI, 2005, p. 35).

Segundo o autor, ainda que parcela expressiva deste gasto tenha sido captada por expedientes que se classificam, no geral, como a “privatização do Estado”, salienta que a centralização do processo decisório desviou o foco da ação do Estado do real quadro de carências sociais. Além disso, parte dos programas foi implementada de forma superposta e fragmentada, gerando ineficiências. A política social deste período mostrou-se excludente, o que não significa que ela não tenha cumprido importante papel na legitimação política dos governos autoritários. Ao contrário, a expansão dos bens e serviços contribuiu para legitimar o regime junto às camadas de média e de alta renda, bases de sustentação política do regime (FAGNANI, 2005). Conforme Pereira (2011), esta realidade muda a partir de 1967, quando a política social deixa de ser um “simples complemento ou extensão da economia” e firma-se como um meio importante de acumulação da economia.

Como se objetivava colocar o Brasil na categoria de nação desenvolvida, a educação, neste contexto, estava vinculada a uma visão economicista e aparecia junto à habitação como programa de desenvolvimento social. Intentava-se adequar o sistema educacional brasileiro ao modo de desenvolvimento econômico com a difusão da “teoria do capital humano.” (SAVIANI, 1999). A ampliação da oferta educacional criou uma disponibilidade de mão de obra apta a exercer postos de trabalhos subalternos, pouco exigentes em termos de escolaridade (ler e escrever). De acordo com Mello e Novais (1998), em 1980, estavam matriculados no ensino fundamental, proporcionado por estados e municípios, cerca de 17, 7

milhões de alunos contra 6, 5 milhões de 1960. No entanto, a qualidade do que se ofertava era péssima e ficava patente nos índices de abandono e repetência. De cada cem alunos, apenas 37 chegavam à quarta série, e só dezoito, à oitava série. Os mais pobres estavam sujeitos à repetência e abandonavam a escola para trabalhar.

Neste período, no Estado de São Paulo, os movimentos por acesso à escola pública e por construção de escolas estavam atrelados às reivindicações por saneamento básico, transporte, luz elétrica, água etc, que impunham demandas por acesso a bens coletivos. O agravamento das condições provocou ainda a saída da mulher para o mercado de trabalho o que gerou a exigência por equipamentos urbanos como creche, até a década de 70, inexistente para as classes populares. A educação da criança de 0 a 6 passa a ser objeto de debates e a mulher busca locais seguros para a educação de seus filhos. Além disso, registrou-se a rearticulação dos movimentos populares com a participação de setores oposicionistas ao regime autoritário, de partidos clandestinos de esquerda, o apoio da Igreja na disseminação das Comunidades Eclesiais de Base, a criação de Centros comunitários, Clubes de Mães e novas associações de moradores. Têm-se as lutas pela construção de escolas motivadas pela ausência de vagas e pelo crescente número de crianças fora da escola (SPOSITO, 1994).

É sob esta perspectiva que o Brasil se colocava no contexto da década 70, quando eclodiu mundialmente uma crise econômica que atingiu diretamente os pontos centrais do capitalismo dos países mais desenvolvidos, com a repercussão também nos países periféricos. A economia brasileira, neste período, ainda era movida pela confiança no desenvolvimento e direcionada a colocar o país na categoria de “nação desenvolvida”, além de se pretender, também, a gestação do processo de abertura política. De acordo com Fiori (1995), no Brasil, era possível se falar da vigência de um projeto desenvolvimentista, ainda que o país estivesse completamente estrangulado pela dívida externa, pela falência do Estado, por hiperinflação e uma economia estagnada. O endividamento tornou-se elemento de restrição do desenvolvimento econômico do país, marcando a política econômica de 1974-1979⁵². No final da década, o regime militar manifesta seu esgotamento, perdendo,

⁵²O período de (1974-1979) caracterizou-se pela abertura do país ao comércio exterior e às relações internacionais diplomáticas. O governo definiu as principais metas políticas do “II Plano Nacional de Desenvolvimento” (II PND), pretendendo ajustar o funcionamento da economia paralisado pelo impacto da crise do petróleo, depois de ter alcançado novo patamar com o “milagre brasileiro”. O plano deu ênfase especial à diminuição da dependência do país das fontes de financiamento externas, o que estimulava o debate sobre o papel do capital estrangeiro no país. Fischmann (1987) destaca o tom pragmatista, porém centrado no social, que orientava o II PND e a continuidade nos aspectos econômicos. As propostas, então, se voltavam para a “estratégia de desenvolvimento social”, adotada com a intenção de eliminar os focos de pobreza e promover o aumento do consumo.

gradativamente sua sustentação interna e externa e, de maneira geral, os movimentos sociais, sustentavam bandeira de democracia. No plano econômico, continuou-se deixando explícita a opção pela linha economicista, buscando no seu conteúdo a distribuição dos frutos do desenvolvimento econômico. Falou-se do desafio de alcançar o crescimento econômico e a redução dos desequilíbrios sociais, mas, em 1980, parcelas da população ainda estavam mergulhadas na pobreza absoluta⁵³.

No campo educacional, o foco continuou sendo, pelo menos nas intenções, o atendimento da população de baixa renda e o combate à pobreza, buscando-se a organização de uma política educacional como parte de uma política social com o intuito de reduzir as desigualdades sociais, objetivo dificultado, já que, o clima econômico não era nada favorável.

No contexto da crise econômica, os aspectos da expansão escolar estiveram marcados por um entrelaçamento explícito entre política educacional e a política social. Para isso, no fim da década de 70, elaborou-se um programa de educação destinado à redução da pobreza, que priorizou o atendimento aos mais pobres. As políticas educacionais assumiram papel de contenção ao ensino superior e de liberalização ao ensino fundamental.⁵⁴ A expansão escolar ocorreu com a extensão da escolaridade obrigatória, que passou de quatro para oito anos, ocorrendo um aumento quantitativo do sistema escolar e a incorporação de contingentes de crianças das famílias pobres. A escola, por sua vez, expunha os seus limites em atender esta população diante dos altos índices de reprovação e, no final da década, voltada para a redução da pobreza, a escola assumiria uma forma nova mediante um programa com características assistenciais que dependeriam da estrutura escolar, uma vez que suas ações eram ancoradas na educação e na redução da pobreza. Sobre essa nova forma, Algebaile (2009, p. 217) salienta:

⁵³ No III PND (1980 – 1985), a economia foi marcada pela crise mundial, pela inflação e pela crescente dívida externa. Segundo Fischmann (1987, p. 223), à época de sua elaboração “[...] já não existia nem a hegemonia autoritária do período Médici, nem a força ainda presente do governo Geisel, mas um questionamento da legitimidade do grupo no poder e uma coleção de problemas, todos de difícil solução.”

⁵⁴ Nesse contexto, ocorreu a modernização dos currículos dos ensinos primário e secundário e a promulgação da primeira LDB (4024/61), após treze anos de tramitação, considerada uma lei tardia por Freitag. Na Constituição de 1967, teve-se a ampliação da obrigatoriedade do ensino e a demarcação da faixa etária de 7 a 14 anos, bem como da gratuidade na oferta. A seletividade do ensino, porém, prevalecia nesta LDB e, segundo os estudos da autora, ela ocorria dentro do sistema de ensino e do sistema em relação à população em potencial idade escolar. Destacam-se, ainda, os acordos MEC/USAID, que terminaram por concretizar a “Reforma Universitária”, em 1968, e, em 1971, a “Reforma de 1º e de 2º graus que impactou profundamente o funcionamento das escolas e a organização didático-pedagógica do ensino elementar e médio brasileiro”.

[...] operava uma grande mutilação no sentido educativo da escola para o pobre, similar à ideia de ‘reeducação’ que já estava presente em práticas como as da saúde escolar, das instituições e das missões culturais, bem como nas ações de instituições e órgãos que lidavam com os serviços básicos, assistência social e desenvolvimento comunitário a partir da década de 1940.

Um novo desenho educacional incluía novas tarefas para a escola que ganhou o formato de orientação para o trabalho, com oficinas de artes industriais e de técnicas comerciais. Durante os governos Geisel (1974 – 1979) e João Figueiredo (1979 – 1985) foram criados diversos programas e projetos de impacto político, implantados em todo o país. Destaca-se a educação pré-escolar, que se utilizava da estratégia de participação comunitária, e dois grandes projetos foram criados: o primeiro, concebido pelo ministério da Previdência e Assistência Social, por meio da Legião Brasileira de Assistência (LBA); o outro, do Programa Nacional de Educação Pré-Escolar, foi iniciativa do ministério da educação. Neste período, as teorias da privação cultural foram amplamente divulgadas e acolhidas em muitas instituições que atendiam a educação infantil. A ideia que fundamentava a aplicação de programas compensatórios objetivava oferecer às crianças condições para evitar o fracasso escolar no ensino fundamental (BICCAS; FREITAS, 2009).

As ações assistenciais continuam presentes na legislação, sendo repetidas na LDB de 1961, que tratou da *Assistência Social Escolar*⁵⁵, e, ainda, na reforma do ensino, configurada pela Lei 5692/71⁵⁶. Este formato, reabilitado e aprofundado de ‘educação do pobre’, como refere Algebaile, em 1980, toma forma com o Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (PRODASEC/URBANO), e com o Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para o meio rural (PRONASEC/RURAL). Tais Programas foram elaborados num contexto de recessão econômica e tensão social e teriam a função de abrandar a crise. Com este intuito “[...] a realização de projetos de cunho

⁵⁵O Art. 90 expunha: Em cooperação com outros órgãos ou não, incumbe os sistemas de ensino, técnica e administrativamente, de prover, bem como orientar, fiscalizar e estimular os serviços de assistência social, médico-odontológico e de enfermagem aos alunos. Art. 91. A assistência social escolar será prestada nas escolas, sob a orientação dos respectivos diretores, através de serviços que atendam ao tratamento dos casos individuais, à aplicação de técnicas de grupo e à organização social da comunidade (BRASIL, 1961).

⁵⁶O Art. 62 apontava: Cada sistema de ensino compreenderá, obrigatoriamente, além de serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar, entidades que congreguem professores e pais de alunos, com o objetivo de colaborar para o eficiente funcionamento dos estabelecimentos de ensino. Essa assistência educacional destinava-se ainda a garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar e auxílio para a aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência familiar. Além disso, propôs-se o estímulo à organização de entidades locais de assistência educacional, constituídas de pessoas de comprovada idoneidade, devotadas aos problemas socioeducacionais que, em colaboração com a comunidade, possam incumbir-se da execução total ou parcial dos serviços de que trata este artigo, assim como da adjudicação de bolsas de estudo (BRASIL, 1971).

assistencial via escola permitia, na verdade, uma dissimulação mais eficiente da insuficiência da ação do Estado nesse campo.” (ALGEBAILLE, 2009, p. 217). Tinham por objetivo promover a atuação integrada dos órgãos de Educação e Cultura, Estados e Municípios e Setor Privado, para o desenvolvimento de ações que beneficiassem a população carente urbana. Visavam a integrar a ação dos órgãos dos setores da educação e da cultura com os programas no campo social - em especial nas áreas de desenvolvimento da comunidade, de desenvolvimento urbano, emprego, habitação, formação profissional, saúde, assistência social – destinado aos grupos pobres urbanos. As principais linhas de ação voltadas à educação eram ligadas a projetos de apoio ao ensino de 1º grau e da pré-escola. A linha sociocultural ocupava-se com projetos socioeducacionais e culturais; a econômica contemplava o desenvolvimento de projetos que operacionalizavam a relação entre educação e emprego e renda, tendo por referência a unidade educacional e a unidade produtiva. Observava-se, neles, a seguinte configuração.

- 1) Os pobres como prioridade das políticas educacionais e sociais;
- 2) Integração inter-institucional (sic) para o desenvolvimento das ações;
- 3) Descentralização;
- 4) Privatização (não lucrativa);
- 5) Participação comunitária;
- 6) Áreas prioritárias de combate à pobreza: emprego/renda, habitação, formação profissional, saúde, assistência social (com forte conotação filantrópica) (GERMANO, 1997, p. 476).

De acordo com as análises de Algebaile (2009, p. 217), “A entrada da escola nesse circuito possibilitou, mais uma vez, transmutar as desigualdades sociais, produzidas pela própria ação do Estado nas esferas econômica e social, em ‘carência educacional’ e cultural do povo’.” Os PRODASEC e PRONASEC foram concebidos como programas educacionais, que, na verdade, tornaram-se veículo de integração dos programas sociais tópicos, de alcance restrito. Eles previam a integração de diferentes programas de setores de educação e cultura em níveis federal, estadual e municipal e privado. O setor educacional era responsável pela sua coordenação nos diversos níveis governamentais que deveriam ceder espaços, instalações e funcionários, além de se prever o trabalho de voluntários (ALGEBAILLE, 2009).

Germano (1994, p. 254), ao realizar uma análise desses Programas, expõe:

O Pronasec/Rural e o Prodasec/Urbano assumem claramente uma postura compensatória às insuficiências do processo de acumulação, visando reduzir os índices de pobreza mediante a ação corretiva de programas governamentais, voltados para a educação informal, a geração de emprego e renda, adotando, como metodologia de trabalho, a *participação comunitária* (grifo do autor).

Baseavam-se numa política educacional marcada pela carência do sistema e tiveram como objetivo uma educação para os pobres, mais precária do que a existente na rede de ensino. No fundo, tratava-se de uma política para manter a subalternidade e não para diminuir a desigualdade. Assim, o Programa resultou de uma política educacional da escassez e das sobras do sistema,

[...] ‘educação para os pobres’, ainda mais precária do que a existente na rede de ensino oficial; 2) uma estratégia de barateamento do ensino destinada aos ‘carentes’; 3) uma transferência de responsabilidade do Estado para instituições comunitárias, populares, filantrópicas, configurando, assim, o sentido da descentralização; 4) uma tentativa do Estado de assumir a função de organizador e controlador da insatisfação popular com o Regime Político; 5) uma tentativa de colocar, sob novas bases, a relação entre educação e trabalho, privilegiando as atividades informais, as fabriquetas, os pequenos negócios, o artesanato, visando compensar o desemprego provocado pelo ciclo recessivo que acabou por reter a “*força de trabalho excedente no ideal de profissionalização sem significado na prática*” [...] (GERMANO, 1997, p. 476, grifo nosso).

Ainda de acordo com o autor, o “[...] PRODASEC/PRONASEC chegou ao fim, por descaso administrativo, por insuficiência e mau uso dos recursos, pela inconsistência das ações que se restringiam a enfrentar os efeitos e não as causas da pobreza, pelo seu caráter estigmatizante, “uma educação para o pobre” [...] (GERMANO, 1997, p. 476).

Retomou-se na década de 80 a experiência de construção de escolas de tempo integral que causou grandes repercussões na época. Os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), implantados no Rio de Janeiro durante o primeiro governo Leonel Brizola e sob a orientação de Darcy Ribeiro, foram considerados uma das maiores experiências de educação com jornada prolongada, pois se chegou a ter 500 escolas funcionando em todo o estado. Segundo Mignot (2001, p. 155), eles foram “[...] erguidos sobre os escombros da escola pública herdada dos 20 anos de ditadura militar e alicerçados na necessidade de reverter o abandono do ensino. Os CIEPs procuravam operar uma revolução no sistema educacional capaz de diminuir os altos índices de evasão e repetência”. Com a sua implantação, pretendia-se engendrar uma mudança radical entre a ‘escola do futuro’ e a rede múltipla, diferenciada e cheia de problemas.

A identidade da escola de tempo integral foi se desenhando numa dupla perspectiva: como modelo das escolas públicas do futuro e como confronto com as instituições de ensino que compunham a rede pública. “A nova escola pretendia ser, portanto, o novo padrão de educação popular, voltada para a criança pobre.” (MIGNOT, 2001, p. 158) Esperava, ainda, ser a solução para o combate à violência e marginalidade. Assim,

Alimentando o imaginário da população sobre as realizações educacionais do governo, Darcy Ribeiro – no rádio, na televisão, nos jornais e nos palanques – foi enfático na defesa da necessidade de erguer CIEPs, divulgando a construção de muitos metros quadrados de escalões, que tinham mais do que a tarefa de ensinar a ler, escrever e contar. À escola, à boa escola caberia alimentar, guardar, proteger. No lugar de uma instituição historicamente voltada para a instrução, surgia uma “escola-casa”, “escola-restaurante”, “escola-ambulatório”, visando a compensar carências emocionais, nutricionais, intelectuais, culturais e sociais (MIGNOT, 2001, p. 158-159).

Buscava-se, além do atendimento das funções instrucionais da escola, contemplar o papel social, que englobava a vivência de um conjunto de experiências como as atividades culturais, esportivas, artísticas. Os CIEPs foram propostos para os três níveis da Educação Básica no Rio de Janeiro, mas se centraram na educação infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental, o que, segundo Freitas e Galter (2007), justificava-se pela maior demanda de crianças pequenas que precisavam ficar o dia inteiro na escola, evitando-se, desta maneira, as situações de risco a que são expostas quando permanecem em casa sozinhas, enquanto os pais trabalham, ao passo que os jovens não poderiam ficar o dia inteiro na escola, porque se lançam ao mercado de trabalho. É por isso que as propostas de educação em tempo integral acumulavam críticas dos que a viam com a função de assistencialistas. A experiência dos CIEPs acabou influenciando, também, diversos projetos semelhantes, dos quais se destacam: o PROFIC (Programa de Formação Integral da Criança), em São Paulo, os CEIs (Centro de Educação Integral), em Curitiba, e os CAICs (Centro de Atenção Integral a Criança e ao Adolescente), em nível nacional, que também influenciaram experiências em âmbito municipal (FREITAS; GALTER, 2007).

No ano de 1991, durante o mandato presidencial de Fernando Collor de Melo (1990-1992), um projeto de âmbito nacional sobressaiu-se: Os Centros Integrados de Atendimento Integral à Criança (CIACs), que estiveram integrados às políticas sociais, posteriormente denominados de CAICs⁵⁷. O governo federal propôs o desenvolvimento de ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social para crianças e adolescentes, como forma de assegurar-lhes melhores condições de vida. Buscava-se reduzir os efeitos negativos da pobreza sobre as crianças e adolescentes que habitavam as periferias dos maiores

⁵⁷ De acordo com Freitas e Galter (2007), inicialmente, este programa denominava-se *Projeto Minha Gente* e sua característica principal era a construção do Centro Integrado de Atenção à Criança e ao Adolescente – CIAC, que previa o atendimento em creches, pré-escola e ensino de 1º grau; saúde e cuidados básicos; convivência comunitária e desportiva, posteriormente passou a ser denominado de PRONAIC (Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente) e até a denominação mais conhecida de CAICs.

aglomerados urbanos do país e previa-se o atendimento em creche, pré-escola e ensino de primeiro grau, oferecendo-se saúde e cuidados básicos; convivência comunitária e desportiva. O programa, coordenado pelo Ministério da Criança, foi concebido originalmente pela Legião Brasileira de Assistência e, posteriormente, pela Secretaria de Projetos Especiais da Presidência da República. Com a extinção desta Secretaria de Projetos Especiais da Presidência da República, o Ministério da Educação e do Desporto criou, em 1992, a Secretaria de Projetos Educacionais Especiais para dar continuidade a ele. O referido Ministério, ao assumir as ações do projeto, mudou sua denominação para Pronaic e pretendia, de acordo com Freitas e Galter (2007), articulá-lo com órgãos federais, estaduais e municipais, Ong's e organismos internacionais para o desenvolvimento de ações de atenção integral à criança e ao adolescente. “O programa continuou adotando o atendimento integral à criança como alternativa para o desenvolvimento dessa população, admitindo, no entanto, que tal atendimento pode ser dado em instalações especialmente construídas ou adaptadas.” (AMARAL SOBRINHO; PARENTE, 1995, p. 7).

Freitas e Galter (2007, p. 132) salientam que, ao manter as crianças envolvidas o dia todo nos CAIC's, o projeto tinha dois objetivos:

Primeiramente, oferecer àquelas famílias marginalizadas pela estrutura econômica, condições mínimas para que seus filhos frequentassem (sic) a escola, onde lhes era oferecido o que a sua família não teria condições de proporcionar: comida, vestuário (uniforme), assistência médico-odontológica, etc. Em segundo lugar, evitar que essas crianças se lançassem precocemente no mercado de trabalho (sub-empregos). Os dois objetivos unificaram-se na tentativa de diminuir o índice de evasão e repetência escolar, sem, no entanto, considerarem os motivos que realmente levavam essas famílias a se tornarem marginalizadas pela sociedade.

Considerando o que foi exposto nesse capítulo sobre a ampliação do atendimento escolar à população pobre, a partir de proposições acadêmicas dos profissionais da educação, nos anos 20, e do caráter redentor da escola tida como mola propulsora para o desenvolvimento, percebe-se que existia uma relação explícita entre as necessidades do sistema produtivo, as atribuições impostas à escola, as necessidades de construção de uma unidade nacional e as tarefas a serem desempenhadas por ela. O papel da escola esperado pelo Estado era o de preparar, de modo integrado, os recursos humanos para a sociedade industrializada, que exigia, mesmo de forma incipiente para a população pobre, o conhecimento científico, técnico, moral e cívico, além de precisar atender às necessidades sociais, que eram, quase sempre, ignoradas. De acordo com Cavaliere (2002, p. 248),

enquanto a escola se destinava efetivamente a poucos, em especial a uma elite que representava uma pequena parcela da população, “[...] tinha a função precípua da instrução escolar, e sua ação social era uma expansão linear dos processos integradores da comunidade sociocultural homogênea que a ela tinha acesso [...]”. No entanto, à medida que ocorreu o processo de escolarização das grandes massas da população brasileira, realizado na segunda metade do século XX, este processo de ampliação, ainda limitado, deu-se “[...] em bases de um esvaziamento das responsabilidades da escola, expresso, entre outros fatores, pelas instalações precárias de seu ambiente físico, pela redução da jornada e multiplicação dos turnos, pela desorientação didático-pedagógica e pela baixa qualidade da formação dos professores.”

Diante dos limites na oferta de políticas públicas no âmbito educacional propôs-se, para atender às solicitações para seu acesso, a redução da jornada diária da escola primária, inclusive de sua própria duração, estratégia vista como uma das condições de estendê-la a toda a população. O que se observou, no entanto, é que a expansão quantitativa perdia em qualidade, fato evidenciado pelos altos índices de repetência e evasão. E, no final do século XX, enquanto se acompanhava a ampliação do espaço físico, observava-se, na mesma medida, a presença de outras ações (assistenciais, sanitárias, médicas, nutricionais) de caráter complementar às ações de escolarização, direcionadas à população pobre.

Neste sentido, as formas de controle e dominação da escola são contraditórias e dissimuladas e assumem formatos neutros que, nos seus limites, facultam a todos, independentemente das condições ou classe social, o acesso ao conhecimento mínimo. Esta dimensão pode, de acordo com Viriato e Cêa (2008, p. 108), “[...] potencializar as ações dos agentes econômicos da sociedade (trabalhadores e capitalistas), seja como partícipes da produção imediata, seja como consumidores das mercadorias produzidas.” Dessa forma, “[...] é essencial à nossa sociedade a função ideológica que tem a educação de dissimular os seus próprios mecanismos discriminatórios e os da ordem econômica.” (CUNHA, 1980, p. 58).

As transformações ocorridas no capitalismo mundial e a desigualdade, acumulada ainda no período da ditadura, deixaram à mostra a questão da pobreza que passou a ter peso nas próximas décadas no debate econômico, político e social. Os desdobramentos da (in) delimitação da função da escola pública revelam a ausência do Estado na oferta à população de políticas públicas sociais. A entrada de uma população pobre na escola força o olhar do Estado para outras necessidades. Nesse contexto, a escola torna-se um espaço de compensação das “ausências”, espaço privilegiado para o desenvolvimento de outras ações

que extrapolam os objetivos educacionais, cujo atendimento se faz necessário para seu sucesso. Algebaile (2009, p. 97), ao empreender um exame da instituição jurídica da educação como direito, nota que este processo é um “percurso lento, oscilante, em que as mudanças, muitas vezes, não constituem ‘avanços’, mas perdas importantes em relação a conquistas já aparentemente encaminhadas”, que se mantêm distantes por tempo “extraordinariamente longo. A declaração do direito e o seu asseguramento e as imprecisões que se apresentavam na legislação, sob responsabilidade do Estado, na oferta educacional, não eram meros equívocos de redação legislativa, mas o equivalente jurídico de baixa disposição das classes dirigentes de assumir compromissos no campo social, sobretudo quanto à universalização efetiva dos direitos sociais. Neste sentido, justifica-se a não realização concreta das condições mínimas do acesso à escola, mesmo no nível mais elementar, situação que avança parcial e momentaneamente com a Constituição de 1988.

A ampliação da jornada escolar na atualidade representa a continuidade da oferta de ações paliativas que, por meio dos programas PRODASEC e PRONASEC, desdobrando-se na década de 90 por meio dos programas de geração de renda como Bolsa Escola e, posteriormente, o Bolsa Família que delimitam o público a ser atendido, focando nos bolsões de pobreza rural ou urbana, atualizando velhas intencionalidades com novos significados. Ou seja, o reconhecimento da velha pobreza como a porta de entrada a políticas sociais, a qual passa a ser assistida e monitorada via escola, que se torna uma instituição eficaz na dissimulação das formas de atendimento. Os programas, que ao longo da constituição da escola pública serviram como ações tópicas, permitiram dissimular, de forma eficiente, a insuficiência do Estado no campo social. “A entrada da escola nesse circuito possibilitava mais uma vez, transmutar as desigualdades sociais, produzidas pela própria atuação do Estado nas esferas econômicas e social, em carência educacional e cultural do povo.” (ALGEBAILLE, 2009, p. 217)

Assim, a ausência do Estado, dissimulada como um problema educacional ou falta de educação do povo, atribuía a determinada parcela da população a responsabilidade individual de resolver os problemas gerados pela inexistência de políticas sociais suficientes. De igual modo, atualizada no seu tempo, a ampliação da jornada escolar, que propõe o aumento de tempo de permanência de uma população pobre na escola, também se torna uma forma de transformar essas ausências do Estado em uma estratégia de antecipar e prevenir conflitos e tensões. Desta forma, a inclusão social entra em cena, tornando-se palavra de ordem para resolver os problemas recorrente dessas ausências, num momento histórico em que o mundo

produz inúmeras desigualdades sociais. O que se observa é uma intervenção que “está ancorada fundamentalmente em questões de ordem humanitária, prescrevendo-se a necessidade de formação de valores como o altruísmo, a tolerância, a solidariedade, bem como a formação de atitudes de não discriminação”. (ROMERO; NOMA, 2005, p. 03). A inclusão passa a ser apresentada no conjunto dos programas disponibilizados à população pobre como algo que pode superar a ordem social estabelecida. Neste aspecto, compartilha-se das reflexões de Rosalba (2004, p 31) que expõe o conceito de inclusão social na “relação travada em contexto histórico-social, por sujeitos sociais.” Nesta compreensão, significa ser uma prática complexa e contraditória, com sentido de luta, de embate, que convive necessariamente com seu contrário, mas que se estabelece na direção de superar práticas sociais baseadas na desigualdade, embora sem garantias [..]”, reafirmando a necessidade de pensar a realidade social por contradição.

CAPÍTULO 2

ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS: A ESCOLA COMO ESPAÇO DE GESTÃO DOS PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA

As políticas educacionais, em estreita vinculação com os programas sociais de combate à pobreza que propõem a ampliação da jornada escolar são discutidas neste capítulo, no qual se explicita que estes programas vinculados à escola expressam as novas estratégias do Estado de gerenciar a pobreza. Para atingir este objetivo, debatem-se as mudanças do aparelho do Estado, das políticas sociais, em especial a educação, pelas quais se processam as novas estratégias de gestão dos sistemas de ensino, cujo objetivo é construir formas mais racionais de gestão capazes de executar os serviços com parcimoniosos recursos públicos que, com vistas a otimizar os recursos da área social, estrategicamente, integram os diferentes programas sociais (educação, assistência, saúde, segurança etc.) numa perspectiva intersetorial.

Discutem-se as políticas sociais, fundamentalmente a educacional, a partir da análise do capital que porta juros e sua dinâmica que busca garantir a sua supremacia, apontando para a sociedade novas relações societárias, cuja lógica de financeirização atinge diretamente as relações com Estado e a forma de reprodução social da classe trabalhadora dada pelas políticas sociais. Situam-se, neste contexto, os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), que prepararam o Brasil e o inseriram na roda da financeirização do capitalismo, e os de Luís Inácio Lula da Silva, que conviveu com forças ambíguas de continuidade diante da manutenção da ortodoxia econômica e a complementaridade das políticas focalizadas em detrimento das universais e, de maneira contraditória, apesar dos avanços da redução da pobreza, promovido pelos programas de transferência de renda, optou pelo continuísmo, dilapidando as bases das políticas republicanas no campo social.

2.1 REFORMAS DO ESTADO E O REORDENAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

As reformas desencadeadas nos últimos decênios do sec. XX foram parte da materialidade do modelo econômico de financeirização que propôs a redefinição do papel do Estado e da política social, intimamente atrelada à reconfiguração das relações de trabalho, além da reorganização de um sistema ideológico, político e cultural - o Neoliberalismo. Este é

um debate já realizado no conjunto das literaturas⁵⁸, bem conhecido, que fazem e refazem as críticas, referentes às políticas internacionais e seus impactos nos países em desenvolvimento. É necessário, no entanto, sempre revisitá-lo para a compreensão das complexas relações que permeiam a reestruturação capitalista, a partir dos seus aspectos políticos, econômicos e das conexões que se estabelecem com as políticas sociais. É essencial para explicitar as intencionalidades dos programas de combate à pobreza que têm a escola como locus privilegiado de execução, via ações que ampliam a permanência de crianças e adolescentes na escola e que, renovados no seu tempo, buscam conter as tensões sociais.

O Estado brasileiro, no processo de elaboração das políticas sociais, assume outra configuração no final do século XX, com a passagem de um regime de acumulação centrado na esfera da produção para uma acumulação na esfera financeira. A análise da realidade brasileira, articulada ao contexto do capitalismo mundial sob as bases da financeirização, torna-se um desafio, pois as relações político-sociais estão mediadas por ideologias que visam à ocultação e à perpetuação das formas de controle, tendo como referência constante o processo de expansão e acumulação capitalista, empreendido pelos países centrais e periféricos sob influência das agências internacionais (Banco Mundial, FMI), em especial a UNESCO, que orienta reformas com face humana. Em vista disso, observa-se, um expansivo processo de desmonte das políticas sociais destinado à reprodução social do capital que abriu espaço para a ação da iniciativa privada na ausência do Estado em ofertar políticas públicas no âmbito social, a saber as das áreas da saúde, educação, seguridade social etc. Isso ocorre por meio dos mecanismos de transferência crescente de recursos públicos da área social para a esfera financeira, utilizando-se dos fundos públicos para o pagamento da dívida e os mecanismos de focalização das políticas em detrimento das ações universalistas, a exemplo dos programas de transferência de renda.⁵⁹

Essas mudanças decorrem de transformações nas esferas políticas, econômicas e sociais, originadas após um longo período de crescimento econômico, da instabilidade e das crises que marcaram os anos pós 1973, contexto em que o mundo perdeu suas referências, e a economia global caminhou num ritmo menos acelerado, visivelmente lento, diferente da denominada “Era de Ouro”. A onda expansiva desta época esgotou-se, a taxa de lucro começou a declinar, o crescimento econômico reduziu-se e dois fatores anunciaram que “[...] a ‘ilusão do capitalismo’ democrático chegava ao fim com o *colapso do ordenamento*

⁵⁸ No conjunto, alguns autores podem ser destacados: Behring e Boschetti (2007), Draibe (2003), Melo (2004) e Soares (2001, 2003).

⁵⁹ Sobre esta questão, consultar Giselle Souza Silva (2009).

financeiro mundial, em virtude da decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro, rompendo, pois, com os acordos de *Bretton Woods* que, após a Segunda Guerra Mundial, convencionaram ter o padrão-ouro como lastro para o comércio internacional e o choque do petróleo, pela alta dos preços determinada pela Organização dos Países Exportadores de petróleo.” (NETTO; BRAZ, 2007a).

Nessa conjuntura, o equilíbrio provisório entre as classes e suas frações em luta não se mantiveram mais no mesmo nível. “A busca pela recuperação da taxa de lucro em queda repercutiu imediatamente na exploração do trabalho e na própria dinâmica do modelo de Estado de Bem-Estar, trazendo implicações para o padrão de sociabilidade.” (MARTINS, 2009a, p. 23-24). Assim os organismos da classe trabalhadora iniciaram o processo de redefinição do eixo da ação política, buscando adequar-se à mudança. No plano político, explicitaram-se os antagonismos das classes, os conflitos entre os diferentes interesses empresariais e o acirramento das tensões sociais em torno dos movimentos de direitos civis, dos direitos humanos e da crescente presença das minorias. De acordo com Martins (2009a) considerando-se a dificuldade da classe empresarial em assimilar o conjunto de frações dela própria e da classe trabalhadora, dentro de um novo projeto e ainda tendo que definir as novas estratégias de luta hegemônica, aflora-se o autor denomina de “crise hegemônica” que desafiou a classe empresarial a “[...] definir os fundamentos econômicos para a recuperação das taxas de lucro e o equilíbrio das relações de poder, assegurando, assim, as condições mínimas necessárias para o funcionamento do Estado capitalista.” (MARTINS, 2009a, p. 25). Isso não se constituiu uma tarefa fácil nem simples, pois “[...] envolvia a conjugação dos interesses das frações do capital em uma só perspectiva, evitando disputas mais acirradas pela condução do processo de reordenamento capitalista.” (MARTINS, 2009a, p. 26)⁶⁰.

Desta maneira, fortaleceu-se uma reação da burguesia à crise do capital que pressionou para uma reconfiguração do papel do Estado capitalista. A recessão generalizada deixou-os em alerta e passou-se a implementar uma estratégia política global para tentar reverter a situação da conjuntura negativa.

Os ataques às velhas bases keynesianas iniciaram-se pelos defensores do livre

⁶⁰A fração dirigente da classe burguesa demonstrava dificuldades para manter a estabilidade política num momento em que a economia capitalista apresentava fortes sinais de retração e não respondia mais às medidas keynesianas (MARTINS, 2009a).

mercado, que se colocaram numa posição de ofensiva pós 1974⁶¹, embora só viessem a dominar as políticas de governo na década de 1980. Nesse contexto, começou a ficar evidente o que Hobsbawm denominou de batalha entre keynesianismo e Neoliberais⁶², considerada por ele uma guerra de “ideologias incompatíveis”.

Para a teoria neoliberal, que se despontou nesse momento de crise econômica, não era o capitalismo que estava em crise, mas o Estado com suas ações, cuja superação estaria na sua reconfiguração. Com esse entendimento, o mercado seria o espaço de superação das falhas geradas pelo Estado e uma resposta contundente do capital à queda das taxas de lucro. Como consequência, instalou-se uma economia informal ou paralela criada pelos pobres para sobreviverem, constituindo-se uma subclasse separada, segregada, cujos problemas foram considerados insolúveis, porém secundários, visto provirem de uma minoria permanente.

A retomada das taxas de lucro passou a ser desvinculada do crescimento do pleno emprego que sustentou o pacto dos anos anteriores, inaugurando um período regressivo para os trabalhadores. Behring e Boschetti (2007) salientam que o capitalismo administrou a crise do início dos anos 70 e o Estado atuou como almofada amortecedora. No entanto, o capitalismo contemporâneo teve dificuldades crescentes para escapar do dilema: ou recessão profunda ou inflação acentuada.

O período de 1965 a 1973 é apontado por Harvey (2006) como a época mais evidente da incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao

⁶¹As ideias neoliberais passam a ganhar terreno a partir da chegada da crise do modelo econômico de pós-guerra, em 1973, e quando este modelo cai numa profunda recessão com a vitória da Sr^a Margaret Thatcher, em 1979, na Inglaterra, do Sr. Ronald Reagan, em 1980, nos Estados Unidos, e do Sr Helmut Kohl, em 1982, na Alemanha. De acordo com Fiori (1997, p. 217) “[...] este foi o momento em que se dá a grande virada no plano político e os governos das principais economias do mundo passam a obedecer a um *desideratum* que, em grandes linhas, vinha do discurso acadêmico do liberalismo.” Nesse processo, as ideias neoliberais são traduzidas em termos práticos são colocados em prática a partir do tripé da desregulamentação, da privatização e da abertura comercial. Segundo Fiori (1997, p. 217), tais ideias dão um salto de qualidade, como mostra a partir da derrota ou implosão do mundo comunista, momento em que estas ocupavam os últimos redutos de resistência e em que se transformaram em uma [...] “espécie de utopia quase religiosa.” Nesse contexto, as ideias neoliberais ocupam espaços na América Latina.

⁶²Algumas diferenças marcam as propostas neoliberais com o modelo de estado vigente – keynesiano. Melo (2004, p. 74), buscando explicitar estas diferenciações, destaca: “Se o keynesianismo tinha como uma das premissas econômicas básicas para a manutenção do crescimento da acumulação capitalista a necessidade do aumento do nível de emprego e salários, regulados e intensificados por um poder estatal centralizador e planejador, que acarretaria novas demandas e investimentos nos mercados o que, ao mesmo tempo, faria crescer o desenvolvimento capitalista e aumentar os níveis de justiça social, o novo liberalismo. Retomando argumentos do liberalismo clássico, reafirma que a anarquia do mercado, realizada nos preços das mercadorias, é, paradoxalmente, a ordem racional mais complexa e completa, a única capaz de dar conta de uma multiplicidade de conhecimentos dispersos, é a própria base do sistema capitalista.”

capitalismo⁶³. Esse contexto marca o processo de reestruturação econômica e de reajuste social e político. Novas experiências no espaço da organização industrial, da vida social e política começaram, neste período, a tomar forma. Destacou-se o regime de acumulação inteiramente novo, associado ao sistema de regulamentação política e social. A “acumulação flexível”, que se apoiou na flexibilidade do trabalho, dos mercados, dos produtos e nos padrões de consumo, confrontou-se diretamente com a rigidez do fordismo. Surgiram setores inteiramente novos e houve fornecimento de serviços financeiros, novos mercados, inovação comercial tecnológica e organizacional, além dos padrões de desenvolvimento desigual de setores e regiões geográficas. Harvey (2006) destaca ainda o desenvolvimento de setores de serviço, aumento da flexibilidade e da mobilidade⁶⁴. “A atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores ‘centrais’ e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins.”⁶⁵ (HARVEY, 2006, p. 144).

Assim, a valorização do capital industrial tendia a reduzir-se. O que se observava era o recrudescimento das formas agressivas e brutais de se exigir o aumento da produtividade do capital em nível macroeconômico (produtividade do trabalho), baseando-se no recurso combinado das modalidades clássicas de apropriação de mais valia absoluta e relativa, utilizadas, de acordo com Chesnais (2011), sem a preocupação com o nível de emprego, aumento do desemprego ou com os mecanismos das altas taxas de juros. Essa dinâmica do capital é considerada, pelo autor, um momento específico. Ao se referir ao capital portador de juros (capital financeiro), assegura:

O mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica do capitalismo, na qual o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais. As formas de organização capitalistas mais

⁶³Nesse período, o mundo capitalista foi afogado pelo excesso de fundos e, conseqüentemente, por uma forte inflação, e, na tentativa de freá-la, em 1973, expôs-se a capacidade excedente das economias ocidentais, ao se deparar com uma crise mundial nos mercados imobiliários e com severas dificuldades nas instituições financeiras. Somava-se a isso o aumento do petróleo pela decisão dos árabes de embargar as exportações de petróleo para o Ocidente durante a guerra árabe israelense, em 1973. Assim, a forte deflação de 1973 – 1975 indicou que as finanças dos Estados estavam muito além dos recursos, criando uma profunda crise fiscal e de legitimação.

⁶⁴A flexibilidade balizou as relações de trabalho, que passaram por uma radical reestruturação diante do aumento da competição, do enfraquecimento dos sindicatos, da mão de obra excedente que apontou para contratos de trabalhos mais flexíveis caracterizados pelo trabalho parcial, temporário – denominando-se o trabalhador subcontratado (HARVEY, 2006).

⁶⁵Sobre as implicações dessas mudanças, o autor destaca que as coordenações de mercado do tipo de subcontratação se expandiram. Dessa forma, a natureza e a composição da classe trabalhadora global se modificaram. Ressaltam-se ainda as mudanças nas condições de formação da consciência e da ação política dos trabalhadores que dificultaram a sobrevivência da sindicalização e da ‘política de esquerda’.

facilmente identificáveis permanecem sendo os grupos industriais transnacionais (sociedades transnacionais, STN), os quais têm por encargo organizar a produção de bens e serviços, captar o valor e organizar de maneira direta a dominação política e social do capital em face dos assalariados. Mas a seu lado, menos visíveis e menos atentamente analisadas, estão as instituições financeiras bancárias, mas, sobretudo, as não bancárias, que são constitutivas de um capital com traços particulares. Esse capital busca “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida. Ele tem como terreno de ação os mercados financeiros integrados entre si no plano doméstico e interconectados internacionalmente. Suas operações repousam também sobre as cadeias complexas de créditos e de dívidas entre bancos (CHESNAIS, 2011, p. 35).

Netto e Braz (2007a) auxiliam na compreensão deste processo, ao destacar que, no capitalismo contemporâneo, vem ocorrendo o crescimento de uma massa de capital que não é investida produtivamente, mas que succiona seus ganhos (juros) da mais-valia global: trata-se de uma *sucção parasitária*. A este fenômeno se agrega o brutal crescimento do capital fictício⁶⁶- ações, cotas de fundos de investimento, títulos de dívidas públicas -, extraem-se ganhos sobre valores imaginários e só se descobre que são imaginários quando, no momento das crises, constata-se que estes papéis não valem nada, “são podres”. De acordo com os autores, entre uma crise e outra, estouram as “bolhas financeiras” que ficam à mercê dos grandes especuladores e derivam em crises reais como ocorreu em 1995 no México, em 1997 na Ásia, em 1999 na Rússia e em 2001 na Argentina.

As finanças passaram a constituir, nos últimos trinta anos, o sistema nervoso do capitalismo – nelas se espelham, particularmente, a instabilidade e os desequilíbrios da economia dessa fase do estágio imperialista. Envolvendo interesses monumentais e instituições tentaculares, a oligarquia que os controla (não mais de 500 investidores) dispõe de um poder que desafia a soberania dos Estados nacionais e a autoridade dos seus bancos centrais, deve-se a esse poder a *livre mobilidade* de que os capitais puramente especulativos (capitais voláteis) passaram a desfrutar e, com ela, a sua capacidade de arruinar inteiras economias nacionais - especialmente através da sua ação sobre o mercado de divisas (NETTO; BRAZ, 2007a, p. 233, grifo do autor).

Tem-se a formação de grandes oligopólios entre as maiores firmas mundiais. Forma-se um espaço dos grandes grupos de investimentos cruzados e a concentração internacional

⁶⁶“Entende-se por capital fictício as ações, as obrigações e os outros títulos de valor que não possuem valor em si mesmos. Representam apenas um título de propriedade, que dá direito a um rendimento.” (KOSLOV apud NETTO, BRAZ, 2007a, p. 232).

resultante das aquisições e fusões que ocorrem para esse fim. Observa-se, ainda, a concorrência de grandes grupos em determinadas indústrias e também colaboração entre eles. Chesnais (1996) ressalta que a mundialização é o resultado de dois movimentos distintos e interligados: uma longa fase de acumulação ininterrupta do capital e as políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas aplicadas, em especial, pelo governo de Thatcher, na Inglaterra, e de Reagan, nos Estados Unidos. Assim, todos os freios, limitações à liberdade para a expansão dos interesses do capital financeiro internacional e os grandes grupos multinacionais foram suprimidos, favorecendo-lhes a liberdade de explorar os recursos econômicos humanos e naturais, onde lhes fosse conveniente, ressalta o autor.

Nesse contexto, o Estado “não é inocente, nem necessariamente passivo, em relação a esse processo”, salienta Harvey (2004, p. 91), pois “reconhece a importância de promover e capturar a dinâmica global como fonte de seu próprio poder, ele pode procurar influenciar essa dinâmica por meio de suas políticas e ações.” Nesse processo, o autor diz que uma das principais funções das intervenções do Estado e das instituições internacionais administrada pelo FMI.

[...] é orquestrar desvalorizações para permitir que a acumulação por espoliação ocorra sem desencadear um colapso geral. Essa é a essência de tudo o que está no programa dos ajustes estruturais administrados pelo FMI. Para as principais potências capitalistas, como os Estados Unidos, isso significa orquestrar esses processos em seu benefício específico, ao tempo em que proclama seu papel como o de líder nobre que organiza ‘resgates’ (como no México em 1994) a fim de manter a acumulação do capital global nos trilhos (HARVEY, 2004, p. 126).

A incorporação da produção de tecnologias resultantes de avanços técnico-científicos e a contribuição das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTIC) aplicadas à produção industrial e às atividades de gestão e finanças alteraram drasticamente as relações de trabalho e reduziram a demanda por trabalhadores. A redefinição do sistema produtivo estabeleceu novas determinações e exigências para o trabalhador que antes era formado para se adequar à disciplina produtiva do sistema taylorista/fordista, pelo qual a estabilidade predominava, e deparou-se com uma nova perspectiva das relações de trabalho, caracterizada pela incerteza e pela instabilidade como novas exigências de formação apontadas cotidianamente, exigindo do trabalhador uma formação qualificada e polivalente. As

restrições, então, ao acesso ao emprego, aos direitos sociais e ao consumo foram os primeiros sinais de que algo estava em mudança (MARTINS, 2009a).

Predomina, neste contexto, a quebra das relações sindicais do trabalhador que passou a ficar sob o controle do capital. Essas relações foram despolitizadas por meio das estratégias de participação, de colaboração e de equipe de trabalhos. Em vista disso, Netto e Braz (2007a, p. 217) referem:

O capital empenha-se em quebrar a consciência de classe dos trabalhadores: utiliza-se o discurso de que a empresa é a sua ‘casa’ e que eles devem vincular o seu êxito pessoal ao êxito das empresas; não por acaso. Os capitalistas já não se referem a eles como ‘operários’ ou ‘empregados - agora, são ‘colaboradores’, ‘cooperadores’, ‘associados’ e outros’.

Ocorre, assim, uma reformulação dos sindicatos que deixam de se caracterizar por atuação pautada nas reivindicações, baseadas no confronto num sindicalismo de massa e passam a assumir uma postura de negociação com o capital. Alves (1996), ao pontuar este debate, ressalta a crise do sindicalismo, caracterizado pela ‘decomposição’ (e ‘corrupção’) do poder sindical nos países capitalistas centrais, na sua incapacidade em reagir, com uma perspectiva de classe, à nova ofensiva do capital, que promove transformações sociopolíticas de maior relevância, no limiar do século XXI. A crise do sindicalismo nos países capitalistas centrais, principalmente nos EUA e nos da Europa Ocidental, berço histórico do sindicalismo clássico, caracteriza-se, essencialmente, pela dessindicalização de massa, ou seja, por uma decomposição da prática sindical no interior do mundo do trabalho nesses países. Situando o Brasil neste contexto, o autor ressalta que, ao se integrar à nova ordem capitalista planetária, atinge diretamente o sindicalismo de classe, impingindo novos desafios para a classe trabalhadora. Constitui, ainda, um modo ‘periférico da ‘condição pós-moderna’, assumindo o novo padrão de acumulação flexível que se desenvolve desde a década de 90. Segundo o autor, a partir do governo Collor, observa-se a tendência do predomínio do denominado “sindicalismo neocorporativista de participação”, levando a assumir a lógica do capital. Neste sentido:

Se podemos caracterizar uma crise do sindicalismo no Brasil, é apenas a partir da constatação da vigência do que consideramos um defensismo de novo tipo, uma política sindical de aspecto social, de parceria com o capital, com um viés neocorporativo (ALVES, 1996, p. 160).

Um dos traços do capitalismo planetário é a contradição entre racionalidade crescente no interior da empresa e a irracionalidade societária, que assume dimensões globais, pois, de acordo com Alves (1996, p. 161):

[...] Na medida em que o sindicalismo tenta adotar posturas neocorporativistas e deixa-se capturar pelo horizonte da empresa, de caráter meramente propositiva, torna-se presa desta contradição perversa, perdendo, por conseguinte, o horizonte político e ideológico de superação da lógica capitalista.

Santos (2008), discutindo a nova agenda sindical, observa um redirecionamento da pauta, antes fortemente centrada nas condições de trabalho, para outra, tendo como eixo a manutenção do emprego, ações que se intensificam todas as vezes que as empresas anunciam planos de demissão em massa ou transferência de suas atividades para outros países. Ao mesmo tempo, esta agenda tem fornecido substancial atenção ao campo dos direitos que, segundo suas análises:

[...] jamais ausentes em momentos anteriores, mas reforçada, atualmente, pela ofensiva do capital no sentido de registrar a proteção jurídica da força de trabalho. Além desse terreno de luta, as organizações sindicais têm defendido, progressivamente, a formulação neoliberal de empregabilidade [...] (SANTOS, 2008, p. 366).

A concentração do poder econômico conduziu, de acordo com Netto e Braz (2007a), a uma enorme concentração do poder político, das elites orgânicas do grande capital composto por empresários, executivos, analistas, cientistas, engenheiros. Este grupo realizou sua política, tomando decisões estratégicas que afetaram a vida dos trabalhadores. Tais elites passaram a operar também a partir de instituições, agências e entidades de caráter supranacional como o FMI, o Banco Mundial e organismos vinculados à Organização das Nações Unidas. O ajuste estrutural foi efetivado nos países periféricos pressionados pelos países centrais a se adequarem às novas demandas do capital. Esta ação favoreceu o empobrecimento dos países periféricos que, buscando conter tais efeitos, colocaram em prática um conjunto de ações que envolvia disciplina fiscal, reorientação das despesas públicas, reforma tributária, liberalização financeira, taxas de câmbio unificadas e competitivas, liberalização do comércio, abertura aos investimentos estrangeiros diretos, privatização, desregulamentação e direito seguro de propriedade de suas economias. Essas

medidas foram acordadas no conhecido *Consenso de Washington*⁶⁷, elas foram apontadas por Navia e Velasco (2004) como sendo reformas de primeira geração que, posteriormente, ampliam-se com as de segunda geração⁶⁸ que englobam amplas mudanças do Estado, do serviço público e o fornecimento de serviços públicos das instituições que criam e mantêm o capital humano (como escolas e sistema de saúde) e do ambiente em que as empresas operam (mais concorrência, melhor regulamento, direitos de propriedade mais fortes). Na visão das autoras, esta reorganização, diferente das primeiras reformas que, realmente, eram declarações sobre instrumentos a serem atingidos e os insumos necessários, eram, em muitas da segunda geração, apenas declarações de resultados desejados, sem um sentido claro de projeto político. As reformas de segunda geração envolvem, na área social, ações de combate à pobreza e não seria de estranhar a falta de preocupações, de ações mais diretivas, pois a tendência é deixá-las sob o protagonismo da sociedade civil.

Birdsall e Székely (2004), analisando os efeitos das reformas de mercado, na América Latina, nos últimos 10 a 15 anos, sobre a pobreza e as desigualdades na região, enfatizam que as mesmas não contribuíram para a redução da pobreza e da desigualdade e que, apesar de não piorar a situação das pessoas pobres, as referidas reformas não se voltaram para as causas estruturais subjacentes à grande pobreza.

Em síntese, a economia mundial, dominada pelo sistema financeiro, foi caracterizada pela desregulamentação, pela flexibilização do modo de produção e das relações de trabalho, pela revolução tecnológica e informacional, pelo controle das agências multilaterais, pela dependência dos países nacionais aos seus ditames e pela primazia das relações de mercado que geraram o desemprego, a miséria e a exclusão social. Este conjunto de consequências esteve presente no decorrer da década de 90 e início do século XXI até a crise financeira global de 2008⁶⁹.

⁶⁷ Em novembro de 1989, reuniram-se nos Estados Unidos, funcionários públicos brasileiros com o governo norte-americano e os organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI e Banco Mundial – especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título “Latin American Adjustments: How Much Has Happened” era avaliar as reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países, também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião se daria, subsequentemente, a denominação informal de “Consenso de Washington” (BATISTA, 1994, p. 5).

⁶⁸ Para aprofundar os estudos das reformas de segunda geração consultar Kuczynski et al. (2004).

⁶⁹ Esta não é a principal crise que marcou a instabilidade na economia mundial financeira. “Entre 1990 e 2007, os momentos de auge e as retrações do ciclo econômico estão articulados à formação e ao estouro de bolhas especulativas. No total foram seis crises: recessão 1990 – 1991, México em 1994, Sudeste Asiático (1997), Rússia/, Brasil/, Argentina (1998-2001), recessão 2001 – 2002 e crise da bolha imobiliária 2007” (CORSI, 2009, p. 27).

Os fluxos econômicos mundiais que marcaram o capitalismo estão mais evidentes na atualidade, apesar de apresentarem algumas particularidades que não decorrem apenas de sua expansão. De acordo com Netto e Braz (2007a), as interações comerciais se intensificaram nos próprios países centrais e foram muito mais significativas entre eles do que entre os centros e as periferias. Os três grupos de países que lideram o campo imperialista, constituinte da chamada tríade (Estados Unidos, os da União Europeia e Japão) realizam entre si o grosso das transações comerciais operadas pelos grandes monopólios e processadas entre suas matrizes e filiais. Destaca-se ainda a estruturação de blocos supranacionais que passam a constituir espaços geoeconômicos regionais com normas específicas para as suas transações e sob o comando monopolista de investimentos e mercados⁷⁰. Diante dessa realidade, os autores destacam que a entrada no século XXI é muito diferente daquela que despontava na segunda metade do século XX, pois, se, cronologicamente, dele nos separam pouco mais de três décadas, do ponto de vista societário, a impressão que se tem é a de que experimentamos um “mundo novo”. Assiste-se ao surgimento de um mercado mundial de bens simbólicos, de mercadorias novas, como os subprodutos eletrônicos dos computadores de uso pessoal, os telefones celulares, além das novas formas de compra desses produtos que vão desde os *shoppings*, às compras virtuais na *internet*. Com isso, os hábitos de consumo alteram-se a cada novo produto lançado no mercado e o limite da mercantilização expande-se de forma imensurável.

Nesse adorado e temido “mundo novo”, aumenta-se não só a distância polarizada entre ricos e pobres como também, entre as classes. Aliás, tenta-se desaparecer com elas como se fosse possível em uma sociedade capitalista. Observa-se o aumento do racismo e da xenofobia, e, em contrapartida, a intensificação do apelo ao respeito, à diversidade, à solidariedade e às diferenças. Agravam-se a violência e a degradação humana e, ao mesmo tempo, proliferam-se os movimentos em prol da paz e da não violência. A crise ecológica global suscita movimentos ambientais para salvar o planeta dos efeitos das grandes indústrias

⁷⁰[...] propiciado pelos recursos informacionais, que garantem comunicações instantâneas entre os agentes econômicos situados nos mais distantes rincões do planeta, esse processo tem suportes na gigantesca concentração do sistema bancário e financeiro. Esta, ao longo dos últimos trinta anos, acompanhou a concentração geral operada na economia capitalista; contudo, tece efeitos específicos, dada a amplitude que as atividades especulativas adquiriram nesse mesmo lapso de tempo: menos de 300 bancos (e corretoras de ações de títulos) globais controlam, em finais de século, as finanças internacionais (NETTO; BRAZ, 2007a, p. 230). Nesses blocos, há articulações de distintas naturezas, desde as mais abrangentes (na União Europeia) às mais limitadas (Nafta, envolvendo Estados Unidos, Canadá e México e da APEC, que incluem países da área do Pacífico – Ásia e Oceania - e ainda os Estados Unidos e Chile) (NETTO; BRAZ, 2007a, p. 230).

pelo caminho da individualidade. No atual estágio do capitalismo, exacerbam-se todas as contradições.

No campo econômico, o capitalismo segue, no século XXI, caracterizado por uma instabilidade estrutural do sistema mundial de capital, considerada por Alves (2009) uma “crise do capitalismo global”. Assim, os anos de 1987, 1996, 2001 e 2008 foram marcados por constante instabilidade do velho sistema produtor de mercadorias, e, dessa forma, “[...] de crise em crise, o sistema se reestrutura, se expande à custa da perda de lastros civilizatórios construídos no capitalismo do *WelfareState*, hoje cada vez mais distante” lamenta o autor! Assim:

Imerso em candentes contradições sociais, diante de uma dinâmica de acumulação de riqueza abstrata tão volátil, quanto incerta e insustentável, o capitalismo global explicita cada vez mais que é incapaz de realizar as promessas de bem estar social e emprego decente para bilhões de homens e mulheres assalariados. Pelo contrário, diante da crise como o deus Moloch, o capital exige hoje sacrifícios perpétuos e irresgatáveis das gerações futuras (ALVES, 2009, p. 8).

As recorrentes crises até 2001 concentravam-se na periferia do sistema, destaca Corsi (2009), e marcaram as economias periféricas aprofundadas pelas imposições das políticas rígidas e ortodoxas do FMI, do Banco Mundial e dos governos dos países desenvolvidos que visavam, sobretudo, a salvaguardar o interesse do capital financeiro. Entretanto, com o estouro da bolha especulativa na Nasdaq em 2008 que levou à lona a nova economia norte-americana, as crises se deslocaram para o centro do sistema. De acordo com Corsi (2009), estas não atingiram dimensões globais catastróficas devido à rápida ação das instituições multilaterais e principalmente dos governos dos países centrais, em especial os Estados Unidos.

Martins (2009a), ao analisar a atual dimensão das políticas neoliberais, destaca que, depois de ter atingido praticamente todos os continentes, o ciclo da ortodoxia neoliberal deu provas de sua força e capacidade, mas também de seus limites e inconsistências. Com esta afirmação, ressalta que tais realizações foram entremeadas de inúmeros insucessos que abalaram a legitimidade do modelo dentro e fora do bloco histórico do capital.

[...] o projeto ortodoxo neoliberal não conseguiu recuperar as taxas de crescimento do conjunto da economia e não foi capaz de gerar determinados objetivos e subjetivos necessários à consolidação de uma base de apoio político dentro e fora da classe dominante. [...] apesar de todos os esforços

empreendidos, a coesão social neoliberalizante não se consolidou plenamente em função das resistências (MARTINS, 2009a, p. 59).

O modelo não criou uma base estável, porquanto as medidas foram incapazes de garantir a estabilidade econômica mundial e o endividamento dos países centrais e periféricos mostrou essa insustentabilidade. Assim, nos últimos anos do século XX, buscou-se rever não só o modelo societal vigente, como também redefinir aspectos pontuais nos planos econômico e político. Tentou-se criar um compromisso social novo e mais maduro capaz de conter a explicitação dos antagonismos de classes e a administrar os conflitos intraclasses e interclasses em estado latente, em várias partes do mundo.

A proposta do movimento revisionista foi buscar um realinhamento do projeto neoliberal de tal modo que o crescimento da economia fosse recuperado, como postulava a ortodoxia, mas em bases políticas mais sustentáveis que não gerassem tanta resistência e abalos na coesão social dos diferentes países. Esse realinhamento não pode ser confundido com o resgate das teses Keynesianistas. Pelo contrário, a proposição eleita foi uma releitura da ortodoxia neoliberal, tornando-a mais próxima da realidade do mundo contemporâneo pós- Guerra Fria (MARTINS, 2009a, p. 60).

Apresentava-se com esse movimento a reforma do aparelho do Estado, incluindo o movimento de “reeducação política das massas, isto é, aprimoramento da sociabilidade neoliberal visando à consolidação de um suposto modelo capitalista de ‘face humana e um conformismo capaz de assegurar a coesão social [...]” (MARTINS 2009a, p. 60). Para o autor, algumas expressões podem ser apontadas como conhecidas deste movimento: os “Novos Democratas”, nos Estados Unidos, e o “Novo Trabalhismo” na Inglaterra. Este movimento foi responsável pelas definições programáticas e articulações políticas de Bill Clinton, nos Estados Unidos, em 1992, e Tony Blair, na Inglaterra, em 1997. O Brasil também é citado na composição desse revisionismo com a eleição de FHC. Os pontos convergentes entre essas forças políticas foram as definições em torno do modelo ‘alternativo’ de estado e de desenvolvimento comprometido com a tentativa de compatibilizar a economia de mercado com justiça social. Assim, com a mudança do quadro político norte-americano, no início dos anos 90, as atuações dos organismos internacionais foram redefinidas.⁷¹

⁷¹Martins (2009a) cita um documento assinado pelo vice-presidente do Banco Mundial, Willi Wapenhan, que apontava para a redefinição da cultura institucional e afirmava um novo modelo organizacional da instituição. Direcionou-se para a redefinição da estrutura política do banco e de novas metas e procedimentos. Temas como participação e diálogo expuseram preocupação do banco e as parcerias entre o aparelho do Estado e a sociedade civil passaram a compor os acordos para os empréstimos, visando à mobilização comunitária para a solução dos próprios problemas, “[...] A noção de ‘participação da sociedade civil’ na promoção do desenvolvimento econômico e social tornou-se o grande mote das ações desses organismos.” (MARTINS, 2009a, p. 62).

Os anos de 1990 são apontados como sendo o contexto de referência deste processo. As experiências em diferentes países foram sendo aperfeiçoadas e o resultado, conforme Martins (2009a, p. 62), “[...] foi a concretização de um programa que renovou a concepção de sociedade do neoliberalismo para o século XXI”. A proposta deste novo programa é chamada de Terceira Via, mas outros são apontados como centro radical, centro esquerda, nova esquerda, nova social democracia, social-democracia modernizadora, governança progressiva, apresentado como uma alternativa ao neoliberalismo e também à antiga social-democracia. Trata-se de uma estrutura de pensamento e de uma prática política, da qual Giddens é um dos teóricos que deu sustentação intelectual a esta nova forma de pensar⁷².

Para Giddens (2001, p. 76), os principais valores da Terceira Via são: “[...] igualdade, proteção aos vulneráveis, liberdade como autonomia, não há direitos sem responsabilidades, não há autoridade sem democracia, pluralismo cosmopolita e conservadorismo filosófico.” Com essa perspectiva, o autor considera que a reforma do Estado e do governo deveria ser um princípio orientador da nova política, um processo que levaria à ampliação da democracia, devendo o Estado, em parceria com as instituições da sociedade civil, fomentar essa renovação e o desenvolvimento da comunidade. A descentralização e a dupla democratização seriam a base do novo Estado democrático. Isso promoveria a renovação da esfera pública por meio da transparência, eficiência administrativa, mecanismos de democracia direta e o governo como principal administrador dos riscos.

O Terceiro setor, por conseguinte, é a principal estratégia da Terceira Via em substituição à privatização do neoliberalismo. Apesar de as duas propostas concordarem que a crise estaria no Estado, elas são diferentes nas sugestões de saída. Enquanto o neoliberalismo destaca o mercado através das privatizações, a Terceira Via propõe a participação da comunidade por meio do terceiro setor⁷³.

Despontou-se, no contexto do reordenamento do capital, crise do Estado do “bem-estar social”, pois esse modelo não conseguiu mais ter o controle de suas economias nem garantir a estabilidade econômica, a política de emprego, o poder aquisitivo, a proteção contra riscos ambientais, questões que dependiam, cada vez mais, de fatores e decisões externas e

⁷² Ele deu suporte a Toni Blair que iniciou o processo de conversão do Partido Trabalhista (*Labour Party*) em Novo trabalhismo (*New labour*) em 1994. O objetivo estava em ajustar o cidadão para que este abrisse seus próprios caminhos. Dentro deste novo tempo de globalização, buscou-se um novo relacionamento do indivíduo com a comunidade sem laços com o coletivismo e os princípios universalistas.

⁷³ Para um debate aprofundado sobre o terceiro setor, consultar Montanõ (2002).

que, gradativamente, escapando da área de competência do Estado, foram transferidas ao mercado. Construíram-se novos contornos para a política social, apontou-se para o distanciamento das concepções universalistas e centrou-se no atendimento aos grupos carentes. Portanto, contra um Estado neutro, defendeu-se um Estado reduzido no domínio das políticas sociais e um processo de reestruturação dos programas sociais, com base nos conceitos da descentralização, focalização e privatização⁷⁴. Esses foram vetores estruturantes das reformas de programas sociais propostos pelos neoliberais à população ou a grupos carentes, principalmente nos países da América Latina.

As tentativas de superação da crise deram origem a um modelo diferente que inclui a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a não proteção trabalhista e, conseqüentemente, uma “nova pobreza”. Essas mudanças não ocorreram da mesma forma ou de maneira linear nos países, já que houve variações e o preço pago pelos ajustes nos países da periferia capitalista foi muito mais alto, com a ‘socialização das perdas ‘ou ‘transformação produtiva sem equidade’ à medida que ocorria uma distribuição desigual dos frutos. Os custos sociais do progresso técnico foram pagos pelos países periféricos, o que resultou numa piora dos padrões sociais e de sobrevivência, assinalando-se o sentido comum de agravamento das desigualdades e de produção da exclusão em todas as esferas sociais (SOARES, 2003).

As reformas em prol do mercado de políticas liberalizantes do setor financeiro - programas de ajustes estruturais e de reforma econômica - não atenderam às necessidades das pessoas, e a política social tornou-se mais oculta e restritiva no contexto macroeconômico desfavorável aos pobres. As políticas sociais de caráter universal foram substituídas por programas de combate à pobreza, que pretenderam minimizar os efeitos do ajuste sobre os

⁷⁴Descentralização - concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, ela aumenta a possibilidade de interação, em âmbito local, dos recursos públicos e dos não governamentais, para o financiamento das atividades sociais: ampliaram-se assim as formas alternativas de produção e operação dos serviços.

Focalização - significa o direcionamento do gasto social a programas e a públicos - alvos específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência.

Privatização – entendida pelo deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo. Essa foi uma das respostas à crise fiscal que evita o uso irracional dos recursos. Outra forma de privatização é a que propõe o deslocamento da produção e/ou da distribuição de bens e serviços públicos para o setor privado não lucrativo composto por associações de filantropia e organizações comunitárias ou por novas formas de organizações não governamentais e várias são as formas de transferências. a) transferência para a propriedade privada de estabelecimentos públicos. b) a cessação de programas públicos e o desengajamento dos governos nas suas responsabilidades específicas, reduções de serviços públicos produzidos, transferindo-se a demanda para o setor privado. c) o financiamento público do consumo de serviços privados - através da terceirização, reembolso ou indenização dos consumidores, tickets e vales com pagamento direto aos setores privados etc.d) formas de desregulação ou desregulamentação ou que permite a entrada de empresas privadas em setores antes de domínio do governo (DRAIBE, 1993).

mais vulneráveis, com programas marcados pela dependência de recursos externos, pela transitoriedade e pela descontinuidade. Boron (1999, p. 8), analisando as consequências das políticas neoliberais no campo social, destacou que, no âmbito das políticas sociais, ocorreu uma ‘descidadanização’:

[...] de grandes setores sociais vítimas do avassalador predomínio de critérios econômicos ou contábeis em esferas antes estruturadas em função de categorias éticas, normativas, ou pelo menos extramercantis. Direitos, demandas e necessidades anteriormente consideradas como assunto público transformaram-se, da noite para o dia, em questões individuais diante das quais os governos de inspiração neoliberal consideram que nada têm a fazer a não ser criar as condições mais favoráveis para que seja o mercado o encarregado de lhes dar uma resposta.

Em sua avaliação, a vitória neoliberal foi muito mais ideológica e cultural do que econômica, que se assentou na derrota das forças populares e das tendências da reestruturação capitalista e se manifestou em quatro dimensões. Na primeira, temos a mercantilização dos direitos e prerrogativas conquistadas pelas classes populares que se transformaram em “[...] bens e serviços’ adquiríveis no mercado.” (BORON, 1999, p. 8). A segunda refere-se ao equilíbrio entre mercados e Estado, sendo o mercado considerado eficiente e o Estado satanizado. Temos ainda um senso comum de criação de uma nova sensibilidade e de uma nova mentalidade que penetram na crença popular, a construção de um consenso no sentido de aceitação das políticas promovidas. Amplos setores da sociedade foram convencidos de que a única saída estaria nas reformas orientadas pelas concepções neoliberais. Assim, o Neoliberalismo colheu uma importantíssima vitória no terreno da cultura e da ideologia “[...] não só impôs o seu programa, mas também, inclusive, mudou para proveito seu o sentido das palavras.” (BORON, 1999, p. 11).

A privatização significou, antes de qualquer coisa, uma “mudança ideológica” já que os cidadãos foram obrigados a aceitar a degradação, o sucateamento do espaço público o qual obrigou a direcionar para o espaço privado as demandas sociais. Alguns se tornaram consumidores reais, por poderem pagar diretamente pelos direitos; “[...] outros, a maioria, tiveram que se contentar em ser consumidores virtuais, apropriando-se - graças à televisão e à propaganda - de maneira simbólica ou vicária das migalhas do ‘festim neoliberal.’” (BORON, 1999, p. 17). Desse modo, ao deslocar-se o enfoque do diagnóstico especificamente para o problema quantitativo da pobreza, a maioria dos levantamentos e estudos sobre esse período indicava que este fenômeno esteve longe de ser uma ‘ilha’ no mar da ‘modernidade’. Pelo

contrário, a pobreza cresceu de forma avassaladora na América Latina na década dos 80 e no início dos anos 90⁷⁵ (SOARES, 2001). Como resposta, implementou-se uma

‘reorientação’ do fato social concentrando-se recursos em determinados programas (programas comunitários de ‘autoajuda’, cestas básicas de alimentação, programas de emprego de emergência, entre outros) dirigidos a grupos específicos considerados mais carentes (SOARES, 2001, p. 50).

No Brasil, a política neoliberal ganhou contornos próprios e tardios, em razão das suas especificidades econômicas. Com uma década de atraso, essa política instrumentalizava ideologicamente as elites que responsabilizavam o Estado pela estagflação e pela crise econômica da década de 80. De acordo com Fiori (1995), quando a crise internacional atingiu a América Latina, em meados da década de 70, só se poderia falar do projeto desenvolvimentista de inspiração Cepalina no Brasil e no México. No final de 80, somente o Brasil, ainda não havia abandonado esse ideário, mesmo quebrado e estrangulado com a dívida externa, vivendo uma situação hiperinflacionária, com economia estagnada e um estado falido. Na opinião de Fiori, o Brasil foi o caso mais bem sucedido de industrialização latino-americana. O estado desenvolvimentista cumpriu um papel decisivo no crescimento iniciado na década de 30 e na industrialização acelerada a partir de 50, por meio de uma política industrial, estruturada com base em seu setor produtivo e articulada aos capitais nacionais e internacionais. Com o regime militar, instalado em 1964, sob liderança tecnocrático-militar, o projeto de desenvolvimento nacional, capitaneado pelo Estado, alcançou, de acordo com suas análises, sua máxima potência, apoiado em uma retórica liberalizante sob o signo da ideologia da segurança nacional. Na década de 70, o Estado acentuou sua intervenção na promoção das exportações e na sustentação da demanda interna com investimentos de recursos públicos (FIORI, 1995).

Assim, no contexto de uma crescente crise econômica e de endividamento que levou o Estado a perder o controle sobre a moeda e as finanças, a enfrentar a falta de investimentos públicos e a não dispor de políticas de desenvolvimento, encontrou-se econômica e politicamente fragilizado, em crise e sem recursos. Esse processo de dilapidação, já iniciado no período da ditadura, abriu caminhos para que a ideologia neoliberal encontrasse um terreno favorável e fértil para sua expansão. No Brasil, este discurso começou a se firmar e a fincar raízes nas eleições presidenciais de 1989, pois, mesmo atolado no problema inflacionário,

⁷⁵No início da década de 90, a incipiente recuperação de alguns países nas suas economias regionais não produziu efeitos perceptíveis no panorama social. A taxa de desemprego, em alguns países, como a Argentina e o México, se manteve alta em consequência das políticas de ajustes implementadas. Manteve-se uma concentração de renda mais alta que nos anos anteriores, além da queda dos salários (SOARES, 2001).

manteve-se esperançoso com as conquistas expressas na nova Constituição, elaborado um ano antes, salientou Paulani (2003).

Com a eleição de Fernando Collor de Mello, o terreno foi preparado para a dilapidação do Estado⁷⁶. A estagnação econômica, e a falta de investimentos degradaram a infraestrutura econômica, levando à deteriorização dos serviços públicos, restringindo os investimentos na saúde, educação, segurança, além de desencadear duros ataques contra as conquistas sociais, garantidas pela recém-promulgada Constituição. Nesse período, ecoaram vozes que sustentavam os princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais.

O direito social como fundamento político, o comprometimento do Estado com o sistema e, estando a concepção de seguridade social ainda em construção, foram alvejados por críticas e considerados responsáveis pela instabilidade econômica, devendo ser reavaliados diante da crise econômica e da hipertrofia do Estado. A defesa ideológica da necessidade da reforma foi absorvida, conduzida pelas diretrizes dos organismos multilaterais, que diziam ser essa a condição para o país fazer parte do mercado globalizado.

Ao se propor o encolhimento das políticas sociais, abriu-se espaço para o crescimento de ramos privados a tal ponto que setores que antes eram do domínio público passaram a ser gerenciados pelas empresas, cujo fundamento se encontrava nas modernas teorias de administração empresarial. Assim, Estado mínimo, liberalização e desregulamentação da economia, medidas de alívio à pobreza, à miséria e ao desemprego foram as novas metas governamentais.

O governo de FHC caminhou, de acordo com Paulani (2010, p. 123), em meio a uma combinação de promessas de sucesso e ameaças econômicas que justificariam as reformas e, desta forma, a partir do Plano Real, há “um sentimento difuso de ‘emergência econômica’, no sentido de exceção que acompanha a emergência do país como promissor mercado financeiro.”

A reforma do Aparelho do Estado, no Brasil, significou um caminho para mudar a visão do Estado: “abandonar as visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista” e apontar para sua modernização, de maneira a enfrentar os desafios do mundo contemporâneo. Com essa justificativa, encaminharam-se as reformas do Estado, sustentadas

⁷⁶O Governo Collor representou, num tempo limitado, a disseminação das ideias neoliberais no Brasil e, ao mesmo tempo, a elite esquerdista e amplos setores da população com a proposta de reformulação do Estado e a busca pela contenção da inflação por meio de seu “Plano de estabilização”.

por um “novo” marco teórico e prático: a abordagem “gerencial”⁷⁷. Objetivava-se, com isso, aumentar a *governança*, ou seja, a capacidade administrativa de o Estado governar com efetividade e eficiência, limitar sua ação para a prestação de serviços básicos e essenciais e dividir responsabilidades⁷⁸.

Essas reformas foram traduzidas no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995b) e na emenda constitucional⁷⁹ da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), principalmente o Reino Unido. A proposta era reconstruir o Estado, reformá-lo e modernizá-lo e, para isso, definiram-se os setores em que ele deveria atuar, suas formas de organização e as estratégias de administração mais adequadas a cada setor. Distinguiram-se quatro setores: *o núcleo estratégico, as atividades exclusivas de Estado, os serviços não exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado*⁸⁰. O *núcleo estratégico* deveria ser o centro no qual se definem as leis, as políticas e maneiras de fazer com que fossem cumpridas, deveria ser reforçado e ocupado por funcionários altamente competentes e bem pagos. De acordo com o Plano Diretor, é comum reconhecer e considerar apenas duas formas: a propriedade Estatal e a privada. No entanto,

⁷⁷Com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, o ministro Bresser Pereira propôs um Plano Diretor da Reforma do Estado que: “[...] procurou criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais.” (BRASIL, 1995b, p. 6). O documento apontou para uma concepção de administração pública gerencial, regulada pela eficiência e voltado para o controle dos resultados. Enfatizou-se a *qualidade* e a produção dos serviços públicos, apontados como condição para superação do modelo burocrático considerado ineficiente. O cidadão assume, nos documentos e nas concepções reformistas, uma nova identidade, a de cliente (BRASIL, 1995b).

⁷⁸As ideias da reforma gerencial começaram a ser formuladas na gestão do então do presidente FHC, em 1995, e encaminhadas por Bresser Pereira, que estava, nesse período, a frente do recém-criado MARE. O “Plano Diretor da Reforma do Estado” foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, submetido ao presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que o aprovou em novembro de 1995.

⁷⁹A emenda Constitucional n. 19 de 1998, modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal (BRASIL, 1998a).

⁸⁰*Atividades exclusivas* são aquelas que envolvem o *poder* do Estado e garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Fazem parte desse setor: as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos, as funções tradicionais do estado e agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e de seguridade social. As atividades desse setor podem ser descentralizadas. *Serviços não exclusivos* são os que o Estado provê, mas que podem ser também oferecidos pelos setores privados. “Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais [...]” (BRASIL, 1995b, p. 41). Este setor compreende especialmente os próprios serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Por fim, o *setor de produção de bens e serviços* é formado pelas empresas estatais. As atividades devem ser autônomas e propõe-se que a atividade civil divida a responsabilidade de controle com o estado, sendo um setor onde a propriedade não é exclusiva do Estado, sugerindo-se, então, o regime de *propriedade não estatal*, ou pública não governamental. De acordo o documento, cada um destes quatro setores apresenta características peculiares tanto no que se refere às suas prioridades quanto aos princípios administrativos adotados (BRASIL, 1995b).

existe, no capitalismo contemporâneo, uma terceira forma, apontada como intermediária, “a propriedade *Pública não estatal*”, processo denominado de publicização, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. No núcleo estratégico, a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Para o setor não exclusivo ou competitivo do Estado, a propriedade ideal é a pública não estatal (BRASIL, 1995b).

De acordo com os estudos de Viriato e Lima (2007, p 07), a publicização dos serviços não exclusivos do Estado tem sido efetivada por meio da transferência destes serviços para a esfera do público não estatal, composto por instituições jurídicas, sem fins lucrativos. “Tais instituições, desse modo, pretendem substituir justamente a ineficiência, ineficácia e improdutividade do Estado em ofertar os serviços públicos aos usuários [...]”. A disseminação da suposta ineficiência do estado levou à sua desqualificação na oferta dos serviços públicos, justificando a transferência de serviços para outros setores.

Sob o governo de FHC, a reforma do sistema de proteção social foi à ordem do dia em meio às restrições fiscais e propôs-se um conjunto de programas de estabilização das reformas pró-mercado⁸¹. De acordo com Oliveira (2011), a gestão de FHC teve como uma de suas conquistas a garantia da estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real que lhe possibilitou a sustentação para empreender um conjunto de reformas no âmbito do Estado e buscar a sua racionalização e modernização. Destacaram-se a proposta de desregulamentação da economia, a livre ação do mercado, a retirada do Estado de certas atribuições e a privatização de empresas estatais, - o que levou à redução do setor público. A estratégia dos neoliberais determinava que as elites empresariais aceitassem a ideia de trocar “*a fuga para frente por uma linha especial de fuga para fora*”, ressalta Fiori (1995, p. 115), e, para aqueles que “não puderem ser incorporados à lógica da nova estratégia, resta entre as elites mais compressivas uma proposta assistencialista ampliada e *moralizadora* ou simplesmente a expectativa de que a trajetória demográfica acabe resolvendo [...]”.

O Estado, numa nova perspectiva⁸², assumiu o papel de regulador, provedor ou promotor dos serviços, principalmente os sociais, estreitando, assim, sua relação com a sociedade civil. Promoveu alterações na administração, estabelecendo novas formas de enfrentamento da pobreza, mediante articulação das políticas sociais com a política

⁸¹ Para aprofundar, ver Draibe (2003).

⁸² Sendo o Estado apontado como o principal responsável pela crise fiscal, a questão central foi a sua (re)construção. Um “novo” marco teórico e prático para a administração pública – a abordagem “gerencial” conduziu as orientações para a redução do campo de ação do Estado superando o modelo burocrático. Para aprofundar tal discussão, consultar Pereira e Spink (2005).

econômica, buscando a redistribuição de renda, a geração de empregos e o endereçamento dos serviços sociais para os mais pobres. De acordo com Sader (2007), o governo de FHC conseguiu a estabilidade de forma similar à que fora obtida em países como Chile, Argentina e Peru, com a particularidade de que, no Brasil, foi mantida uma taxa de juros reais mais altos do mundo para atrair capitais financeiros que sustentassem esta estabilidade. Política e ideologicamente, a operação foi um sucesso, pois culminou na sua reeleição. Entretanto, econômica e socialmente, foi um desastre no entender do autor, pois os mais pobres que tiveram o poder aquisitivo mais elevado começaram a perdê-lo de forma direta e, em sua maioria, transferiram-se para a economia informal, privando-se de renda e de direitos. Economicamente, o país não conseguiu retomar ritmos estáveis de desenvolvimento. Na verdade, multiplicou o endividamento pressionado pelas taxas estratosféricas de juros e pelo ingresso de capitais especulativos.⁸³

O Estado brasileiro, ao reorientar suas ações com o principal objetivo de inserção na economia internacional, ficou submetido à lógica de mercado. De acordo com Silva e Silva, Yazbek e Di Giovanni (2007, p. 26), os anos de 1990 representaram um período de *profunda contradição* no campo do bem-estar social, no Brasil.

Tem-se, de um lado, um avanço no plano político – institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização de participação social, enunciados na Constituição Brasileira de 1988. De outro lado, tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios cada vez mais de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha de pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, aos Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil, a partir de 2001.

Segundo Druck e Filgueira (2007), a gestão dos governos de FHC e de Lula mantêm a hegemonia do capital financeiro com uma acomodação dos interesses de outras frações do capital participantes do bloco de poder, em especial o exportador. Do ponto de vista estrutural, o que explica a linha de continuidade entre os dois governos é a manutenção do mesmo modelo econômico e a política social.

⁸³De acordo com Sader (2007), a dívida interna pública, que era de 54 bilhões em 1994 - ano de entrada do plano de estabilização monetária - passou para 5.540 bilhões anos depois, crescendo 20% ao ano, apesar de serem destinados 75% do orçamento para a rolagem da dívida. Segundo o autor, substituiu-se a inflação pelo endividamento que, na prática, não financiou nenhum tipo de obra pública, nem elevou a qualidade dos serviços públicos ou sua extensão. Assim “[...] promoveu-se a hegemonia do capital financeiro no conjunto da economia e uma financeirização do estado brasileiro [...]” (SADER, 2007, p. 138).

2.2 POLÍTICAS SOCIAIS E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A gestão de FHC na área social foi conduzida pelo programa “*Comunidade Solidária*”, cuja função era coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispunha de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza (BRASIL, 1995a)⁸⁴. O Programa teve suas ações prioritárias dirigidas principalmente para os municípios mais pobres, segundo os critérios de focalização territorial, e seus respectivos bolsões de pobreza. O enfrentamento da miséria se daria em articulação com a sociedade por meio da construção de redes de parcerias para o atendimento de uma agenda básica⁸⁵. Apesar de toda a mobilização para a efetivação do Programa, sob a administração da primeira dama, as ações no campo social ficaram restritas, visto ser prioridade do governo a manutenção da estabilidade econômica e as articulações internacionais⁸⁶. Souza (2001) avalia que, na realidade, ocorreu uma banalização e uma naturalização da questão social que adquiriu novas feições e especificidades, orientada pelo reordenamento do capital mundial “as práticas solidárias foram utilizadas com o objetivo de ocultar a questão social e o controle social pelo capital, mediado pelo Estado, constituindo-se um importante instrumento ideológico de subordinação passiva dos grupos sociais” [...] (SOUZA, 2001, p. 100). O Programa expressou o retorno à filantropia, o apelo ao voluntariado e às parcerias como estratégia de enfrentamento da questão social.

Draibe (2003), ao analisar as duas gestões do governo FHC, evidenciou que sua política social teve como base três eixos: no primeiro, encontram-se os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública, como: previdência social, saúde,

⁸⁴O programa foi desenvolvido a partir do Decreto nº 1.366 de 12/01/1995. Nele foram definidas algumas áreas como prioritárias. Assim as ações governamentais nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social, tiveram atenção especial (BRASIL, 1995a).

⁸⁵Os 16 programas federais que compõem a agenda básica do Programa Comunidade Solidária se distribuem em *seis áreas de atuação* (Redução da Mortalidade na Infância; Alimentação; Apoio ao Ensino Fundamental e Pré-Escolar; Habitação e Saneamento; Geração de Ocupação e Renda e Educação Profissional; e Fortalecimento da Agricultura Familiar) e são executadas por *cinco ministérios* (Saúde; Educação e Desporto; Agricultura e Abastecimento; Trabalho; e Planejamento e Orçamento) (BRASIL, 1998b).

⁸⁶No segundo mandato de FHC, o programa Comunidade Solidária foi extinto e substituído pelo programa *Comunidade Ativa* que buscou ter maior integração com a comunidade e responsabilidade com a situação de pobreza do país, passando a estimular e coordenar, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (SEBRAE), programas de desenvolvimento local nos municípios mais carentes. Em 2000, outro programa foi iniciado, o Projeto Alvorada, com intervenções em municípios selecionados, segundo o indicador do IDH, e por meio de um conjunto de programas federais nas áreas da saúde, educação e geração de renda. A evolução desse programa no final do segundo mandato de FHC se fez em direção a um novo programa, de orientação e conteúdos distintos, como destaca Draibe (2003), e a Rede Social sob a qual foram agrupados os programas de transferência de renda às famílias pobres.

educação, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social⁸⁷. No segundo, há os programas básicos que resultaram de seleção de programas prioritários em cada um daqueles programas universais, compondo-se um novo grupo de programas básicos aos quais seriam conferidas prioridades financeiras, apoio no gerenciamento, monitoramento, avaliação periódica e cumprimento das metas. No terceiro grupo, estariam programas de combate à pobreza, conforme as prioridades estabelecidas: redução da mortalidade infantil, desenvolvimento da educação infantil, ensino fundamental, geração de ocupação e de renda, qualificação profissional, melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres, melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar. Analisando os dois ciclos de reforma, a autora salienta que poucas foram as reformas radicais ocorridas nas políticas sociais. A grande mudança aconteceu no campo da política de enfrentamento da pobreza com ênfase nos programas de transferência direta de renda para famílias pobres, integradas em vários programas já existentes (DRAIBE, 2003). Martins (2009a) diz que se configurou a consolidação do novo padrão de sociabilidade, orientado pela ideologia da responsabilidade social, contribuindo com uma burguesia, ao possibilitar uma metamorfose das políticas sociais universais em outras compensatórias de alívio à pobreza e de manutenção da coesão social.

Ressalta-se que, na gestão de FHC, de acordo com as recomendações das agências, deu-se ênfase ao ensino fundamental, à implantação de vários projetos de caráter compensatório em consonância com projetos de combate à pobreza e as diversas estratégias de universalização, visando à superação das deficiências do sistema de ensino, e à qualidade da educação, em todos os níveis. Destacou-se, ainda, o compartilhamento das responsabilidades com os estados e municípios, cabendo à União a incumbência de estimular o processo de descentralização. Prevaleceu o incentivo à permanência dos alunos pobres na escola. Em seu governo, o Estado assumiu a função de coordenador das mudanças educacionais, do processo de descentralização, incentivando a municipalização. Houve a definição de atribuições das diferentes esferas governamentais, associadas a padrões de desempenho, resultados de avaliações e prestação de contas da qualidade dos serviços oferecidos. Apesar de seu plano parecer avançar no campo dos direitos, Oliveira (2009a, 2011) observa que as reformas ocorridas foram na contramão de muitos direitos e garantias conquistadas pela Constituição. Um exemplo foi a prioridade atribuída ao ensino fundamental

⁸⁷ A assistência social foi considerada um dos eixos centrais das políticas, cuja reestruturação foi apontada como condição necessária da estratégia global.

na política de financiamento, mediante a instituição do FUNDEF, pela emenda à Constituição nº 14/06 e lei nº 9.424/96. Ao se priorizar o ensino fundamental, o direito à educação para todos os brasileiros desde o nascimento até a conclusão do ensino médio foi comprometido⁸⁸.

O planejamento estratégico conduziu as ações no campo educacional, apontando a flexibilização, a cooperação entre União, estados e municípios, bem como a criação de canais de participação, a formação de parcerias e alianças em torno de compromissos efetivos da sociedade civil com a gestão de um ensino de qualidade. Nesse sentido, a participação da comunidade foi um elemento-chave, a qual foi estimulada a se fazer presente por meio de campanhas ou da criação de órgãos colegiados, em todas as esferas do sistema educacional, e seu fortalecimento. Outro ponto central foi a implementação de um sistema nacional de avaliação do desempenho das escolas e dos sistemas educacionais e acompanhamento da consecução das metas de melhoria da qualidade do ensino⁸⁹, preocupação que prosseguiu no segundo mandato do governo de FHC.

Apontou-se, a necessidade de fiscalizar e cobrar eficácia das ações do poder público, federal ou local, destacando-se os processos de descentralização administrativa, financeira e pedagógica e repassando-se as responsabilidades para o nível local por meio de transferência de ações⁹⁰. De acordo com Oliveira (2011), o conjunto de reformas implantado na educação brasileira, neste período, resultou na reestruturação da educação escolar, especialmente na educação básica, cuja estrutura foi redefinida com mudanças no conjunto das políticas empreendidas aos currículos por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais:

O Sistema de Proteção Social, por intermédio de Programas de Transferência de Renda (PTRs), estiveram em destaque no final da segunda gestão de FHC, tornando-se,

⁸⁸Sobre essa discussão, consultar Leher (1998).

⁸⁹Implantaram-se, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional dos Cursos (ENC). Tais exames concentraram-se na avaliação dos egressos, com o Exame Nacional de Cursos – O Provão – e o Exame Nacional do Ensino, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Ensino Médio por meio do ENEM. Houve, ainda, a reforma específica da educação profissional, que passou a organizar-se em sistema próprio, articulando-se no seu nível técnico com o ensino médio regular, por meio das regras estabelecidas no decreto n. 2.208 de 1997 em estreita consonância com as exigências do mercado de trabalho (OLIVEIRA, 2009a).

⁹⁰O programa Dinheiro Direto na escola (PDDE) é um exemplo claro desse processo, assim a participação dos atores sociais na gestão da escola passa a ser fator imprescindível para o êxito ou fracasso das ações implementadas.

posteriormente, bandeira para a eleição do governo Lula⁹¹. O debate em torno desses programas se sustentou por toda a década de 90 e constituiu, no início do século XXI, a estratégia principal no eixo da Política de Assistência Social⁹². Oliveira (2011, p. 327) salienta que as reformas, “[...] determinaram novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica, conformando uma nova regulação assentada na descentralização em maiores flexibilidades e autonomia local”. Ocorreu a profusão de programas sociais e educativos que buscaram atender os públicos focalizados. Tais programas caracterizaram-se, nas palavras de Oliveira (2011, p. 327), “[...], como política de governo de um estado, cujas bases institucionais de controle social não estavam definidas.”⁹³

Convém ressaltar nesse período a criação dos programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), na área da assistência social; o Bolsa-Escola, na área da educação; o Bolsa Alimentação, na área da saúde, e o Auxílio Gás. Esses programas de geração de renda tiveram uma clara articulação com o campo educacional no sentido de ampliar o acesso e o tempo de permanência das crianças, principalmente as mais carentes, no espaço escolar, e representaram uma nova geração de programas para o campo social.⁹⁴ O Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à educação – “Bolsa Escola” - teve por objetivo o combate à pobreza e à exclusão social, tendo a educação como ferramenta principal. O programa consistiu na garantia de uma renda mensal mínima, paga preferencialmente à mãe, a fim de que seus filhos estudassem e não precisassem trabalhar precocemente⁹⁵.

⁹¹De acordo com Silva e Silva, Yazbek e Di Giovanni (2007), inaugura-se em 1991 o primeiro momento de debates em torno dos programas de transferência de renda que foi aprovado pelo Senado Federal, o Projeto de Lei n. 80/1991, de autoria do senador Suplicy (PR – SP) que propunha a instituição de um programa de Garantia de Renda Mínima, em nível nacional. Apesar de ter parecer favorável desde 1993, foi preterido por outro que obter apoio do Governo Federal, aguardando ainda votação na Câmara dos Deputados. O ano de 1995 é apontado como o marco inicial da concretização de um debate sobre os programas de transferência de renda entendidos como programas de transferência monetária às famílias ou indivíduos, atrelados à exigência de contrapartidas no campo da educação, da saúde e do trabalho. São implantados programas com a denominação de Renda Mínima ou Bolsa Escola, nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (RP), Santos (SP) Brasília e DF. Destes, os Programas de Garantia de Renda Mínima de Campinas e o Bolsa Escola de Brasília tornaram-se referência nacional.

⁹² Os programas de transferência de renda, no plano de governo, foram considerados “[...] eixo central de uma grande rede nacional de proteção social implantada no país, sendo estes implementados de modo descentralizado em quase todos os 5561 municípios brasileiros.” (SILVA E SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2007, p. 920). Para aprofundar o assunto, consultar Silva e Silva, Yazbek e Di Giovanni (2007).

⁹³ A autora destaca o Programa Alfabetização Solidária que era a política de governo para enfrentar um dos mais sérios programas do país, que era o analfabetismo, por meio de uma organização não governamental (ONG).

⁹⁴Em 2001, ocorreu a descentralização desses programas para o âmbito municipal. O programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (PGRM, em 2001, foi substituído pelo Programa Renda Mínima, vinculado à educação - Bolsa-Escola Federal destinado a todos os municípios e famílias com renda *per capita* de meio salário mínimo com crianças de 6 a 15 anos na escola. A mesma direção seguiram os programas bolsa-alimentação e vale gás.

⁹⁵Cada família cadastrada tinha o direito de receber R\$15,00 por criança até no máximo três filhos.

O PETI, que visava o combate à pobreza, era atrelado à frequência escolar, juntamente com a ampliação da jornada escolar, e estava em consonância com as reformas e as estratégias de focalização e seletividade de uma população vulnerável, com o objetivo de “erradicar o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes nas zonas urbana e rural.” (BRASIL, 2000b). Com uma série de ações, o Programa pretendia: “Possibilitar o acesso, a permanência e o bom desempenho de crianças e adolescentes na escola.” Propunha-se a implantação de atividades complementares à escola - Jornada Ampliada-, concedendo uma complementação mensal de renda – “Bolsa Criança Cidadã”⁹⁶. Para receber o benefício, as famílias deveriam retirar todos os filhos menores de 16 anos de atividades laborais e mantê-los na escola nas atividades da Jornada Ampliada, nas atividades socioeducativas e nos programas e projetos de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda⁹⁷. Essas ações pretendiam o desenvolvimento de potencialidades das crianças e adolescentes com vistas à melhoria do seu desempenho escolar. Propôs-se o desenvolvimento de atividades que proporcionassem o enriquecimento do universo informacional, cultural, esportivo, artístico e lúdico das crianças e adolescentes, o reforço escolar e o auxílio tarefa.

No conjunto de ações que visam ao combate à pobreza, de modo geral, as escolas têm sido consideradas parceiras importantes na implementação de programas. Têm, nesta perspectiva, a responsabilidade de realizar ações de orientação, informação e mobilização das famílias, além de discutir e desenvolver alternativas e estímulo à matrícula e à permanência das crianças e adolescentes nas escolas, manter o controle e informá-los, enviando relatórios referentes à frequência escolar à respectiva prefeitura, para posterior encaminhamento ao Ministério da Educação (SILVA E SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2007). Algebaile (2009), fazendo uma análise desses programas, destaca que estes iam se modificando conforme as novas necessidades da gestão da pobreza e dos embates sociais que ganhavam força e se projetavam na cena pública, necessitando de novas agendas mais amplas de negociações políticas. Os programas se ampliam num formato de rede na segunda gestão do

⁹⁶Sobre os objetivos e os critérios para o atendimento consultar a portaria N° 2.917, de 12 de setembro de 2000 estabelece as diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI

⁹⁷O PETI buscou aumentar o tempo de permanência da criança e do adolescente na escola, incentivando um segundo turno por meio das atividades Jornada Ampliada, na própria unidade escolar ou de apoio.

governo, constituindo uma grande rede de proteção social.⁹⁸

Em meio à instabilidade política, a coalizões e continuidades, a primeira gestão do governo Lula teve como bandeira as questões sociais, ponto central para a implementação de programas de combate à pobreza. Ele assumiu a presidência da República em meio às incertezas dos agentes econômicos com relação à economia do país, o que levou à redução dos empréstimos e financiamentos e aumento do “risco-Brasil”, além da piora do financiamento da dívida pública. Silva e Alves (2009, p. 224) dizem que o governo recém-eleito optou por manter a política neoliberal: “De ‘herança maldita’, o neoliberalismo passou a ser um ‘mal necessário’. As análises de Drucker e Filgueiras (2007) e Paulani (2008) salientam que o governo Lula não moveu um milímetro para alterar a essência do modelo desenvolvimentista - caracterizado pela lógica financeira -, não alterou a política macroeconômica herdada, pelo contrário, tratou de fazer uma “escolha deliberada de manter o Brasil enredado na mesma armadilha externa” diz Paulani (2008). Esse governo deu continuidade às reformas liberais, à política e, por meio de uma reforma da previdência dos servidores públicos, abriu espaço para o capital financeiro, iniciou a reforma da legislação sindical, sinalizou para a reforma trabalhista, buscou aprofundar a flexibilização já iniciada, alterou a Constituição, encaminhando logo em seguida a proposta de independência do Banco Central, e aprovou a lei de falência e a lei das chamadas parcerias entre o público e o privado com o intuito de iniciar um novo processo de privatizações abarcando a infraestrutura do país. De acordo com os autores, as gestões de FHC e Lula mantêm a hegemonia do capital financeiro, do ponto de vista estrutural, com uma acomodação dos interesses de outras frações do capital participantes do bloco de poder, em especial o exportador⁹⁹.

⁹⁸A partir de 2003, início do governo Luiz Inácio da Silva, tem-se um processo de unificação dos programas federais de transferência de renda (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação). Instituído pela lei 10.836, de 9 de janeiro 2004, um novo programa que cria o Programa Bolsa Família. O programa tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal. O benefício é destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza e tenham, em sua composição, gestantes, nutrízes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, e é pago até o limite de cinco benefícios por família (ART. 2) (BRASIL, 2004a). Vale salientar que esse programa continua em vigência na atual gestão Dilma (2010).

⁹⁹Dessa forma, a política macroeconômica do governo Lula daria continuidade, em aspectos importantes, à do Governo FHC. Lula elevou o *superavit* primário para mais de 4, 25% do PIB. Analisando essa ação destacando Drucker e Filgueiras (2007, p. 28) “[...] juntos, [...], o segundo governo de Cardoso e Lula (até julho de 2006) propiciaram ao capital financeiro um montante de mais de um trilhão de reais de juros da dívida pública e pagaram, com o *superavit* primário os R\$ 468, 5 bilhões correspondentes a 8% e 8, 2% do PIB, respectivamente, no segundo governo de Cardoso e no governo de Lula. Apesar disso, a dívida foi acrescida, entre 1995 e julho de 2006, em mais de R\$817,1 bilhões - condicionando, decisivamente, os gastos sociais [...]”

Braga (2010, p. 11) compartilhando das reflexões de Oliveira (2010) analisa a gestão do governo Lula denominando-a de “hegemonia as avessas” ou seja a “[...] via de modernização conservadora, plasmada pelos limites inerentes à semiperiferia capitalista, em que o avanço nutre-se permanentemente do atraso.”.

O combate às desigualdades econômicas e sociais foi o ponto central das ações desse governo. Apontou-se para a formulação de políticas sociais integradas, por meio de ações intersetoriais, implantadas via parcerias com os diversos segmentos, entidades e movimentos sociais. Os programas sociais implementados no primeiro mandato podem ser considerados em grande parte, de acordo com as análises de Oliveira (2009a, p. 203), como “[...] assistenciais ou compensatórios. Orientados pela mesma lógica do governo que o antecedeu, muitos programas sociais foram desenvolvidos tendo como público-alvo os mais pobres, os miseráveis, os que se encontravam abaixo da linha da pobreza”. O Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)¹⁰⁰, na opinião de autora, foi a única ação mais incisiva no final do primeiro mandato, pois, no campo da políticas educacionais, não desenvolveu ações muito expressivas. “Os primeiros quatro anos de mandato de Lula podem ser caracterizados, no que se refere à educação básica, pela ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciados no governo anterior.” (OLIVERIA, 2009a, p. 198).

Nos primeiros quatro anos, assistiu-se a ações esparsas e a uma diversidade de programas especiais, em sua maioria, dirigida a um público focalizado: os vulneráveis. De acordo com Drucker e Filgueiras (2007, p. 29), a reunião “[...] entre políticas econômicas ortodoxas e políticas focalizadas de combate à pobreza, veio acompanhada da redução relativa das já limitadas políticas universais.” A lógica do discurso supõe que o Estado deveria direcionar ações para os mais pobres e miseráveis, com o estabelecimento de uma linha da pobreza minimalista, empurrando os demais para a contratação de serviços do mercado, liberando-se, dessa forma, recursos para o pagamento da dívida pública através da obtenção do elevado *superavit* fiscal primário. “Em suma, há uma brutal transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital em geral e dos rendimentos do capital ‘estritamente

¹⁰⁰No último ano do primeiro mandato deu-se a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB por meio da Emenda Constitucional n. 53, de 19/12/2006, atribuindo-se nova redação ao parágrafo 5. do art. 212 da Constituição federal e ao art. 60 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF). O fundo foi regulamentado pela Medida Provisória n. 339, de 28/12/2006, que foi convertido em Lei n. 11494, de 20/06/2007 (OLIVEIRA, 2009 a).

produtivo' (pequenos e médios) para os grandes grupos financeirizados.” (DRUCKER; FILGUEIRAS, 2007, p. 29).

Os PTRs atenderam às famílias abaixo da linha de pobreza e tornaram-se carro-chefe da política social do governo Lula. O Programa Bolsa-Família¹⁰¹ (PBF) unificou os diferentes programas: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação¹⁰², priorizando o combate à fome e à pobreza, cuja responsabilidade foi proposta de forma partilhada entre a União, os estados e os municípios (SILVA E SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2007).

Na segunda gestão do governo Lula, a nova agenda se propôs o combate à fome, à exclusão social, à pobreza e à desigualdade. Sugeriu-se continuar avançando na erradicação da fome, mantendo as políticas sociais implementadas via programa Fome Zero e, em destaque, o PBF.¹⁰³ Houve empenho no combate à concentração regional e social de renda e riqueza, na busca pelo aumento das oportunidades de emprego, trabalho e renda (SILVA, 2006). A agenda social, lançada em 2007, foi inserida no Plano Plurianual – PPA (2008-2011). A maioria das ações já estava em curso desde o primeiro mandato e o novo arranjo visava a ressaltar o compromisso de ampliar a promoção e a inclusão social. Propôs-se, então, a continuidade com ampliação do PBF, geração de oportunidades às famílias pobres e ações para superação da pobreza rural. Priorizaram-se, ainda, propostas de inclusão social nas áreas de educação, cultura, saúde e segurança pública com ações voltadas para a juventude e à promoção do direito à cidadania (BRASIL, 2009a). Assim, o PPA pretendeu responder ao desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. Para isso, três grandes eixos foram definidos: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Agenda Social e o Plano de Desenvolvimento

¹⁰¹“O Bolsa Família é considerado uma inovação no âmbito dos Programas de Transferência de Renda por se propor a proteger o grupo familiar como um todo; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação que representa e pela elevação de recursos destinados a programas dessa natureza, de modo que, segundo os idealizadores do Programa, não há possibilidades de diminuição da transferência monetária em relação ao benefício então prestados por qualquer dos outros programas.” (SILVA E SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2007, p. 137).

¹⁰²A revisão do Programa Bolsa-Escola e dos demais programas de complementação de renda (Bolsa Alimentação, PETI e outros voltados ao mesmo público-alvo) objetivou, conforme consta no plano de governo, evitar “superposição, disputa entre gestores e pulverização dos recursos públicos” (SILVA, 2002, p. 43). Essa unificação foi regulamentada pela medida provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, e “[...] caracterizou-se por destinar as ações de Transferência de Renda com condicionalidades, devendo sua execução ocorrer de forma descentralizada, com conjugação dos esforços entre os entes federados, considerando-se a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.” (SILVA E SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2007, p. 136)

¹⁰³De acordo com dados do IPEA (BRASIL, 2009a), nos primeiros anos do PBF, não houve um acompanhamento eficaz das famílias para garantir o comprimento da contrapartida, mas, já nos últimos dois anos do seu governo, foi criada uma base de condicionalidades para acompanhamento das famílias beneficiadas (BRASIL, 2009a, p. 574).

Educacional (PDE), os quais representaram a prioridade da política da segunda gestão do governo Lula. Em linhas gerais, a agenda social esteve voltada para os seguintes objetivos: “[...] (i) reduzir a desigualdade social, promovendo oportunidades para as famílias pobres; (ii) consolidar política garantidora de direitos; (iii) buscar gestão inteirada das políticas; e (vi) incentivar pactuação federativa entre União, estados e municípios.” (BRASIL, 2009a, p. 538). Buscou-se a unificação das ações do Estado no território, fortalecendo mecanismos de controle social. O combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade continuou a fazer parte das metas propostas para ampliar as políticas sociais.

De acordo com as análises de Martins (2009a), embora as políticas sociais do governo Lula tivessem se tornado uma grande vitrine das realizações governamentais, na verdade, nada ou pouca coisa mudou, pois ocorreram mudanças expressivas na composição do bloco no poder e a classe empresarial continuou mantendo uma posição privilegiada dentro da aparelhagem estatal. Com apoio, a classe empresarial aprofundou suas ações para consolidar o “novo padrão de sociabilidade do capitalismo”, ampliando-se o trabalho de seus aparelhos formuladores e aparelhos difusores. Mantiveram-se as estratégias convencionais de educação política em pleno funcionamento, além da promoção e manutenção de ajustes na estrutura organizativa, aperfeiçoando, assim, o trabalho educativo iniciado na gestão do presidente FHC. Diz Martins (2009a, p. 227):

[...] a movimentação da formação de uma ‘direita para o social’ iniciada com a difusão da ideologia da responsabilidade social no pós-95 cresceu ainda mais, alcançando um novo patamar’, sem alterar os propósitos firmados na gestão anterior para a construção de uma nova Pedagogia da Hegemonia.¹⁰⁴

No conjunto dos gastos, os sociais, que envolvem educação, saúde, habitação e saneamento, que causam um maior impacto sobre a vida da população, tiveram uma gradativa redução. Já a área da assistência social teve seus gastos quase dobrados devido aos programas de transferência de renda no período de 2000 a 2005, passando de 9,9 % para 18,3%, o que explicita, de acordo com Drucker e Filgueiras (2007), a preocupação do governo com as ações

¹⁰⁴ Essa manutenção reforçou três objetivos pedagógicos já estabelecidos na conjuntura anterior. (a) Consolidação da cidadania ativa, reforçada pela noção de voluntariado; b) Direcionamento do papel das humanizações da sociedade civil para formar uma ampla rede de difusão da nova sociabilidade; c) Fortalecimento das organizações que atuam na execução das políticas sociais em parceria com a aparelhagem estatal (MARTINS, 2009a, p. 227).

focalizadas.¹⁰⁵ Dessa forma, Lula exerceu a função amortecedora de tensões sociais no conjunto dos projetos liberais, pois não tinha a capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de reprodução da pobreza. Ele apenas “[...] funcionaliza a pobreza, mantendo, em permanente estado de insegurança, indignação e dependência o seu público-alvo, permitindo, assim, a sua manipulação política para os objetivos estranhos aos seus reais interesses.” (DRUCKER; FILGUEIRAS, 2007, p. 30). Os autores ainda destacam que a adesão de Lula à ordem do capitalismo financeiro internacional permite compreender a subordinação da política econômica e da política social à essência da lógica financeira do capital que se propagou por toda a dimensão da vida social “[...] sustentada nas ideias – força da vitalidade e da flexibilidade - com os valores e com a ideologia, os quais passam a reger a atuação do Estado em todos os campos da sociedade.” (DRUCKER; FILGUEIRAS, 2007, p. 32).

As ações no campo das políticas educacionais continuaram a ter um importante papel na implementação dos programas sociais, direcionados aos pobres, executados de forma descentralizada por meio de acordos firmados entre o governo estadual e o municipal. Oliveira (2009a) observa que esses programas chegaram à escola, criando novas demandas de trabalho, caracterizadas por ações especiais e/ou por políticas temporárias, sem se configurarem como políticas universais. Os programas implementados ou reformulados estiveram organizados em planos setoriais. No campo Educacional, o PDE¹⁰⁶ foi discutido como um plano executivo, a ser desenvolvido de forma articulada com o Plano de Aceleração o Crescimento (PAC) para cumprimento das metas e apresentado à sociedade como uma expressão de mudança essencial no papel do Estado. A unidade escolar passou a ser o eixo norteador das políticas públicas dos municípios, discutida como um espaço cultural e de integração da comunidade. Propôs-se um novo regime de colaboração, compromissos que deveriam estar fundados em planos de metas concretas, voltadas para a melhoria da qualidade da educação. Concomitante ao PDE, foi lançado o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que instituiu o “*Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*” ao qual os municípios e estados deveriam aderir com uma espécie de contrato territorial entre as diferentes esferas do governo para receber transferências voluntárias de recursos financeiros e assistência técnica do governo federal e dos estados. A comunidade passa a ser considerada uma instância

¹⁰⁵ Os recursos gastos com esse programa saíram de R\$ 3,3 bilhões, em 2003, para R\$ 6,5 bilhões, em 2005 (crescimento de 94%) e para mais de R\$ 8 bilhões em 2006 e 2007 (previsão). (DRUCKER; FILGUEIRAS; 2007)

¹⁰⁶ O Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE) é de um conjunto de ações, ordenadas em torno de uma concepção sistêmica de educação que a conexão entre os diferentes níveis de ensino.

fiscalizadora e controladora, condição para que se efetivassem os princípios do plano de metas. A ela caberia zelar pela transparência da gestão pública, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social. Propôs-se, ainda, fomento e apoio aos conselhos escolares. A participação da família dos educandos foi estimulada, cabendo-lhe a atribuição de “zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e pela consecução das metas do compromisso.” (BRASIL, 2007). No âmbito das redes públicas, os baixos índices de desempenho da educação básica, revelados pelo IDEB¹⁰⁷, estiveram em destaque no PDE. O foco estava na qualidade da educação pública e sua melhora, por meio de um conjunto de medidas que abarcava principalmente a educação básica (BRASIL, 2007).

O Plano de Ação Articulado (PAR), um conjunto de ações, que contava com o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação com o objetivo de cumprir as metas propostas foi elaborado a partir de diagnóstico realizado por uma equipe técnica com a função de prestar assistência no processo. Nesse plano, deveriam constar as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vistas à melhoria da qualidade da educação básica,¹⁰⁸ e garantir a sustentabilidade das ações. Dessa forma, os convênios deram lugar ao PAR plurianual, elaborado com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnósticos de caráter participativo. De acordo com Camini (2010), o plano era uma estratégia para regulamentar o regime de colaboração entre municípios, estados, Distrito Federal, famílias e comunidade e visava à mobilização social em prol da melhoria da educação básica. A integração ocorreria por meio da assinatura de um termo de adesão que se traduzia em compromissos.

Para a elaboração das metas propostas no plano Todos pela Educação, o MEC teve o apoio de um grupo de empresarial que já havia lançado em 2006 um movimento denominado

¹⁰⁷O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, é um indicador para mediar a qualidade da educação. O IDEB mede a qualidade da educação a partir de uma escala de 0 a 10 que pretende mostrar as condições de ensino no Brasil. De acordo com o Ministério da Educação, “O índice é medido a cada dois anos e o objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, tenha nota 6 em 2022 – correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos.” (BRASIL, 2011). O IDEB, considerado o principal indicador de monitoramento da evolução de desempenho de sistema educacional brasileiro, é apontado como referência e base para a identificação da qualidade da escola. A adesão a ele é voluntária, no entanto, para estimular a participação, o próprio MEC oferece subsídios extras às escolas, que apresentam um baixo IDEB, incentivando-as a desenvolver ações na busca da qualidade (BRASIL, 2009a).

¹⁰⁸Assim, de acordo com o Art.10, o PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado. Como está previsto no Art. 11, “O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica.”

“Movimento Compromisso Todos pela Educação¹⁰⁹, que também nominou o plano de metas do governo federal e teve apoio da UNESCO. O documento apresentava um conjunto de diretrizes a serem atingidas por um compromisso direto e com apoio e incentivo dos municípios, Distrito Federal, estados e respectivos sistemas de ensino. Dele constava ainda um conjunto de ações a serem desenvolvidas pelas escolas, cujo foco estava na “aprendizagem”, no combate à repetência e à evasão. Além disso, enfatizava a necessidade de um acompanhamento individual dos alunos nas escolas e a identificação das causas da não frequência. Propunha-se ainda a ampliação das possibilidades de permanência do educando, sob responsabilidade da escola, além da jornada regular. Era recomendada a integração dos programas com outras áreas de saúde, esporte, assistência social, cultura, entre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola, objetivando-se “[...] transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar.” (BRASIL, 2007).

Com a função de colaborar para a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiariam a atuação de agentes públicos privados, foi proposta a organização de um Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação. Além das escolas, outros entes, públicos e privados, tais como: organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas foram chamados a se mobilizarem para a melhoria da qualidade da educação básica. Assim, as parcerias são incentivadas a melhorar a infraestrutura da escola e a promover ações em conjunto por meio de projetos e ações educativas. A adesão ao compromisso possibilitaria às instituições educacionais públicas de educação básica um apoio suplementar de assistência técnica e financeira, o qual se concretizaria mediante a implantação de alguns eixos já definidos pelo documento e expressos nos programas educacionais do plano plurianual da União. (I-gestão educacional; II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; III-recursos pedagógicos; IV- infraestrutura física).

É importante dizer que várias análises buscaram traduzir as intencionalidades políticas do PDE, que foi marcado por inúmeras críticas e resistências da sociedade civil,

¹⁰⁹“Todos Pela Educação” é de um movimento financiado exclusivamente pela iniciativa privada, que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos que tem como objetivo contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade. Para obter informações sobre as metas traçadas Brasil (2007).

como foi também o programa de metas. De acordo com Silva e Alves (2009), as insatisfações em relação ao PDE decorrem, em grande parte, da expectativa existente de que o governo Lula revogaria os vetos opostos ao Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2000a) pelo governo de FHC. Além disso, havia a crítica de que o PDE não se constituía um plano articulado, mas um programa de ações isoladas que necessitariam de um diagnóstico da educação nacional, de justificativa e fundamentação.

Na tentativa de responder às críticas e apresentar as razões e os princípios norteadores do PDE, elaborou-se outro documento¹¹⁰, que, no entanto, não esclareceu as inúmeras dúvidas e incoerências apresentadas pelo plano, resultando em mais críticas. Fazendo uma avaliação do PDE, Silva e Alves (2009, p. 116), destacam:

[...] as diretrizes do PDE no cômputo geral, reafirmam a política educacional do estado brasileiro implementada a partir dos anos de 1990, no que se refere ao modelo de gestão, de avaliação e de financiamento. Assim, apesar do caráter fragmentário do PDE ele reforça orientações que vêm sendo materializadas na educação nacional há cerca de 15 anos e que se vêm constituindo uma política de estado no contexto da internacionalização crescente do capital, da reestruturação produtiva e da implantação de reformas, pautadas, em grande parte, pelo ideário neoliberal de mercantilização crescente dos direitos sociais, e por sua concepção das políticas sociais.

Martins (2009b) afirma que o Movimento “Todos pela Educação” se materializava como organismo comprometido com as estratégias de hegemonia da classe empresarial no campo da educação, que visava afirmar uma perspectiva restrita de formação humana para os trabalhadores brasileiros na atual configuração do capitalismo. Sua inserção na sociedade civil, definida como “uma aliança” de esforços era, na verdade, “forma inovadora de obter consenso em torno de um projeto criado e dirigido pela classe empresarial” no qual a responsabilidade social se firmava como “[...] referência ideológica que assegura a unidade política da ‘direita para o social’ em seu trabalho de legitimação da sociedade capitalista e de um projeto restrito de educação para as massas.” (MARTINS, 2009b, p. 26).

Contraditoriamente, os programas sociais da gestão anterior foram alvo de várias críticas no governo Lula. Destacaram-se, nas análises, a “[...] fragmentação institucional, a focalização excludente e a superposição” e “[...] a dispersão e fragmentação que atingem os

¹¹⁰O documento foi lançado pelo MEC com o nome de Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas e foi apresentado pelo ministro da Educação Fernando Haddad, na 30ª Reunião anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em educação (ANPED) em outubro de 2007 (SILVA; ALVES, 2009).

programas sociais do governo federal,” (SILVA, 2002, p. 41). Buscando a integração das ações, partiu-se para uma concepção de gestão administrativa intersetorial, com a criação de um Conselho de Desenvolvimento Social, e o estabelecimento de metas sociais com a função de implementar uma ação “[...] articulada e integrada dos programas nacionais de enfrentamento da pobreza, do desemprego, da desigualdade de renda e das carências educacionais.” (SILVA, 2002, p. 42). No entanto, apesar das críticas em relação à operação dos programas com o princípio da focalização, deixando inferir uma pseudo crítica ao governo anterior, e mesmo com a nova roupagem e a tentativa de inovar com a integração e a articulação dos programas, eles continuaram com as premissas da focalização e as ações no campo das políticas educacionais permaneceram com um importante papel na implementação dos programas sociais, direcionados aos pobres, cuja execução ocorreu de forma descentralizada por meio de acordos firmados entre o governo estadual e o municipal.

2.3 A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DAS REFORMAS: RECOMENDAÇÕES DA UNESCO.

A educação é preponderante no conjunto das políticas e, nos programas de ajuste, é requerida pelo processo de reestruturação do Estado, sendo considerada condição estratégica de redução da desigualdade econômica e social dos países, em especial, os periféricos. Esta crença justifica-se pela sua capacidade de desenvolver valores que possam assegurar a estabilidade do sistema e, por isso, lhe atribuem a condição de variável determinante para o desenvolvimento e combate à pobreza. Czernisz e Noma (2010, p. 197) argumentam que, na transição para o novo século (XXI):

[...] há o incremento da defesa e a disseminação do discurso que estabelece a vinculação entre educação, desenvolvimento, estabilidade econômica e política. A análise crítica permite entender que, para além do que é propalado, trata-se de uma questão de regulação social, da necessidade de realizar a gestão do trabalho e dos pobres sob a lógica do capital e do mercado.

A equidade, nesse contexto, passou a significar, de acordo com as análises de Silva (2009, p. 5853), “o equilíbrio dos extremos, das tensões entre cidadania e competitividade, igualdade e desempenho, integração e descentralização”. Busca-se, utilizando este conceito, “manter a desigualdade dentro dos limites aceitáveis socialmente (ética ou ideologicamente)

para que a estabilidade política e a administração da acumulação do capital pelo governo não sejam comprometidas”. A equidade vem substituir de maneira sorrateira o conceito de igualdade que se distingue de uma concepção de direitos universais plenos, na medida em que propõe ações diferenciadas a parcelas da população vulneráveis ao modelo econômico vigente.

No Brasil, a dimensão da equidade, desde a gestão de FHC, herdada pelos governos Lula e Dilma é apresentada nos textos e programas oficiais do Ministério da Educação¹¹¹, onde ocupa lugar de destaque. Estes documentos, conforme Riscal (2011) vêm induzindo um tipo de política educacional com base na otimização e eficiência do uso dos recursos públicos, que privilegiam o financiamento de projetos voltados para setores sociais considerados desprivilegiados.

No caso da educação, a universalização do ensino, segundo esta ótica de equidade, não se realizaria por meio de uma política igualitária para todos, mas por meio de uma política de ajustes, que visa alocar mais recursos para quem tem menos. Isto significa que se o Estado não possui recursos para o financiamento de uma educação pública e gratuita para toda a população, na faixa etária adequada ou não de estudo, os recursos disponíveis devem ser empregados prioritariamente para o atendimento daqueles que se encontram em pior condições de atendimento. Trata-se de uma forma de ação política que não atua contra os privilégios, mas cria uma forma de privilégio negativo ou de discriminação positiva, como às vezes é denominada (RISCAL, 2011, p. 249).

Nesse sentido, no conjunto dos documentos reformulados pós década 90, no Brasil, além da ênfase à equidade destacou-se à reorganização das funções administrativas e de gestão da escola, pautadas na descentralização administrativa, caracterizando maior autonomia às unidades escolares e estímulos à participação dos sujeitos envolvidos no processo educacional e na formação dos professores e administradores. Privilegiou-se, também, a proposição de projetos voltados para setores sociais considerados desprivilegiados. O controle era mantido por meio dos órgãos centralizados, via avaliação dos resultados, na

¹¹¹ De acordo com os estudos de Silva (2009, p. 5855), “Diversas reformas foram sendo implementadas durante a gestão de FHC, que, no campo das políticas educacionais, se consolidaram com a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394 de 1996), com o FUNDEF de 1996 (Fundo de Manutenção Educação Fundamental e do Magistério) e com os PCN de 1998 (Parâmetros Curriculares Nacionais). Do ponto de vista da gestão, prevaleceu a concepção de programa como mecanismos de aumento da eficiência e da eficácia das unidades escolares, como base para promover a equidade. É destacável o Programa Dinheiro Direto na Escola”, a gestão Lula, segundo Riscal (2011, p. 249), o “PAR (Plano de Ações Articuladas), no PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação) e /ou nos programas e compromissos propostos por agências e instituições internacionais.” Estes documentos, de acordo com a autora “vêm induzindo um tipo de política educacional com base na otimização e eficiência do uso dos recursos públicos, que privilegiam o financiamento de projetos voltados para setores sociais considerados desprivilegiados.”

definição dos padrões de funcionamento das unidades escolares. Os padrões gerenciais passaram a fornecer as bases conceituais para as reformas educacionais, tanto nos países desenvolvidos, quanto nos em desenvolvimento. Sobre as reformas, Cabral Neto (2009, p. 196) comenta:

O argumento fundante desse movimento de modernização da gestão no setor público, no país, põe em relevo a necessidade de modernizar a gestão educacional em todas as suas instancias, abarcando os níveis macro (ministérios), intermediário (secretarias estaduais e municipais de educação) e micro (escola) dos sistemas de ensino.

A defesa do novo enfoque encontra-se presente nos principais documentos da política educacional na América latina¹¹² e, particularmente, no Brasil, que visou modernizar a gestão para o bom desempenho escolar. A literatura tem revelado que as agências internacionais de financiamento tiveram papel importante na difusão de consensos sobre um novo modelo de gestão Krawczyk e Vieira (2008, p. 16) numa síntese, explicam esse contexto e o nível de influência.

As recomendações internacionais orientavam a reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade por meio da implementação de políticas da gestão privada na gestão pública. Tais recomendações pretendiam tornar a política educacional compatível com as medidas de minimização das responsabilidades dos Estados nacionais e dos recursos públicos aplicados nas áreas sociais. Nesta perspectiva, a organização e gestão do sistema educacional e da escola foram dimensões privilegiadas nas reformas do setor na América Latina durante a década de 1990.

Nesse sentido, no estudo das políticas e de suas formulações no limiar do século XXI, é relevante considerar a atuação de sujeitos e grupos sociais na produção de políticas no campo da educação, pois, de acordo com Dias e Lopez (2006, p. 23):

[...] os sujeitos que participam dessas comunidades se constituem como porta-vozes de esforços pela hegemonia de certo ideário educacional, não somente em termos de sua concepção, mas também em suas finalidades, que não podemos deixar de ressaltar, não se circunscrevem estritamente ao campo educacional.

¹¹²As pesquisas desenvolvidas por Cabral Neto; Rodriguez (2007) têm revelado iniciativas internacionais no que se refere ao aprimoramento dos sistemas educacionais: O Educação Para Todos - EPT; O Plano de Ação do Hemisfério Sobre a educação (PAHE); As conferências Ibero-americanas de Educação (CIE), e o Projeto Principal de Educação de influência da UNESCO e de outros na Gestão e na proposição de inovações e formas de controle nesse espaço de atuação da UNESCO.

As autoras ainda salientam que a agenda de reformas educacionais construídas e difundidas nas últimas três décadas em âmbito global revela uma variedade de sujeitos, grupos sociais e organizações (governamentais/não governamentais; nacionais/transnacionais e suas interpenetrações), sobre a qual, devemos “[...] dirigir a análise de modo a compreender, com maior clareza, os diferentes acordos estabelecidos, as formulações propostas e os embates em torno de projetos em disputa na sociedade, nos níveis local, nacional e global” (DIAS; LOPEZ, 2006, p. 63). Nesse sentido, é necessário o aprofundamento das análises, da influência dessas comunidades na produção de políticas especificamente no campo educacional, pois:

[...] essas comunidades ainda se apresentam de maneira bastante difusa, com a interlocução de outras áreas de conhecimento (p. ex., ciência política, economia, entre outras) e atuação na sociedade (p. ex., representantes de Estado, empresariado, associação de escolas e de responsáveis) (DIAS; LOPEZ, 2006, p. 63).

Shiroma (2011) contribui com este debate, ao destacar que vários estudos sobre as mudanças em curso na América Latina nas últimas duas décadas, apontam similaridades entre as reformas nos diferentes países. A presença de representantes de Organismos Multilaterais¹¹³ nas conferências em que tais documentos foram apresentados sinaliza sua forte influência na definição dos acordos de interesses. No Brasil, ressaltam-se compromissos firmados pelo Ministério da Educação nessas reuniões que trazem evidências e permitem à autora compartilhar dos debates propostos por Roger Dale (2004), que destaca a existência de uma “agenda global globalmente estruturada” para a educação. A autora aponta para a necessidade de compreender as mediações entre o global e o local, entender como as recomendações dos projetos internacionais chegam às escolas e modificam discursos, práticas e relações, em seu interior, influenciando a gestão e organização do trabalho docente, buscando entender como tais prescrições foram difundidas até se tornarem um *slogan* nos discursos sobre educação. Para tanto, as redes em prol da educação são salientadas para a análise do contexto de influência e difusão das ideias sobre as reformas educativas (SHIROMA, 2011).

No conjunto dos estudos sobre as agências internacionais destacam-se as ações da UNESCO e do Banco Mundial, que compuseram o quadro dos impulsionadores externos das

¹¹³ A autora destaca os projetos de Educação para o século XXI da UNESCO e do Banco Mundial, Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC) e as Conferências da Organização dos Estados Americanos (OEA) (SHIROMA, 2011).

reformas que, junto com a Cepal, estas Agências assumiram papel de realce na construção desse projeto de reforma¹¹⁴. Sob suas orientações foram produzidos documentos que buscaram dar as coordenadas das novas proposições educacionais e buscaram construir um consenso sobre os rumos das reformas educacionais nos países da América Latina. Na busca da formulação do referido consenso, definiram-se, no âmbito destas instituições, pelo menos, três grandes objetivos, assim expressos:

a) colocar a educação e o conhecimento como elementos centrais da nova estratégia de desenvolvimento em decorrência da contribuição que ela poderia prestar às dimensões econômica e social; b) promover mudanças substanciais no modelo tradicional de gestão, propiciando as condições necessárias para o delineamento de um esquema gerencial, estruturado em novas bases, com vistas a permitir a abertura do sistema, o estabelecimento de novas alianças e o processo de descentralização; c) melhorar os níveis de qualidade de aprendizagem pela adoção de medidas implementadas, tanto no nível macro quanto no nível micro do sistema educacional (CABRAL NETO; CASTRO, 2005, p. 9).

O terreno de formulação e implantação das políticas nacionais de educação foi estrategicamente preparado e contou com o envolvimento e a participação direta dos organismos internacionais nas grandes decisões educacionais. Sander (2008), ao realizar uma análise do papel desempenhado pelos organismos intergovernamentais de cooperação técnica no estabelecimento das agendas educacionais para a América Latina, destaca que as organizações multilaterais tiveram um papel relevante em nossa sociedade, efetivamente, nas duas últimas décadas que foram testemunhas da influência de alguns movimentos patrocinados pelos organismos de cooperação e financiamento internacional para direcionar ou redirecionar as políticas públicas no campo específico da educação latino-americana, sobretudo no Brasil. Atuaram em áreas de assistência técnica e financeira por meio de ajustes estruturais, financiamento e orientação de políticas aos países em desenvolvimento. O autor ressalta que cada agência possui uma dinâmica própria de atuação, que deve ser compreendida mediante a análise da trajetória histórica, no entanto, estão alinhadas ideologicamente e embasadas no modo de produção capitalista.

A UNESCO, nesse conjunto, ocupa-se de importantes espaços no cenário nacional e internacional, elaborando ideias, estabelecendo acordos e construindo consensos. Suas ações,

¹¹⁴De acordo com Cabral Neto e Castro (2005), a partir de meados de 1996, outros organismos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID - e a Organização Mundial de Comércio – OMC, despontam também no cenário educacional influenciando as políticas para esse campo.

porém, têm passado despercebidas nos debates referentes às políticas educacionais, sendo até considerada uma agência irrelevante, inexpressiva, embora exerça, no contexto brasileiro, um nível de influência na formulação de políticas públicas. Ao longo das últimas décadas, construiu um caminho de credibilidade, agregando intelectuais, políticos, organizações governamentais e não governamentais, professores, gestores e até mesmo o sujeito comum. Seu trabalho segue, transitando em diferentes espaços e dialogando com diferentes sujeitos¹¹⁵. Compõe um grupo de agências internacionais, responsáveis pela elaboração de documentos, convenções internacionais e nacionais, que têm por objetivo garantir o desenvolvimento dos países periféricos. Assim como a UNICEF, é considerada uma agência “sensível ao social”, como destaca Coraggio (2000), com a função de dar uma face humana às reformas, com o olhar voltado aos pobres, com intuito de conter as crises e os efeitos colaterais das reformas. A análise em particular das concepções da UNESCO pelos seus relatórios e documentos produzidos a partir de suas interferências nas conferências internacionais, evidencia as ideias basilares para a educação e as proposições para a erradicação da pobreza, via renovação das funções e da gestão da escola pública¹¹⁶. Principal condutora política das reformas educacionais na América Latina e Caribe, a Agência tem uma linha de ação centrada no aprimoramento da educação mundial. Atua como “laboratório de ideias”, visando sua “padronização” e a construção de “acordos e consensos universais”, pretendendo garantir, por meio de ideias, a construção de consensos internacionais e a efetivação das normas

¹¹⁵ No Brasil, suas ações ganharam impulsividade na década de 1990 com a Declaração Mundial de Educação para Todos, ampliando suas ações com o Ministério da Educação mediante um acordo de cooperação técnica com o governo da República Federativa. Essa cooperação foi um dos mecanismos criados para auxiliar a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. Desde então, as ações vêm se multiplicando nas diferentes áreas do governo e da sociedade civil.

¹¹⁶ A UNESCO iniciou suas ações em meio a um contexto histórico marcado por transformações, que inclui duas Guerras Mundiais, a realização concreta de um sistema de governo orientado pelo comunismo a partir da Revolução Russa de 1917, a Guerra Fria, os fascismos, entre outros. Criada em 16 de novembro de 1945, no contexto da Segunda Guerra Mundial, com a função de promover a paz e os direitos humanos, deveria ser o braço das Nações Unidas para incentivar a cooperação técnica entre os Estados-membros e garantir a manutenção da paz por meio da educação. Tem como objetivo tácito elaborar planos educativos visando a minimizar possibilidades de conflitos e identificar seus focos por meio de seus observatórios de monitoramento e institutos, intervindo com orientações e recomendações, fomentando projetos e prestando assessorias (RIZO, 2005). Em sua constituição, alguns acontecimentos levaram-na a se preocupar com os riscos e medos de uma ruptura social. Dentre os episódios, estariam as disputas da hegemonia intelectual política nas décadas que seguiram a grande depressão de 1929. Seu objetivo continua sendo “construir paz nas mentes dos homens”, destacando-se pela capacidade de tecer consensos, preocupando-se em estabelecer a “[...] acomodação de mentes e corpos por uma via conciliadora.” (RODRIGUES, 2008, p. 55).

necessárias¹¹⁷. Noma (2011, p. 69) salienta que o discurso de caráter humanitário veiculado pela UNESCO:

[...] serve de fundamento às políticas sociais neoliberais de combate à pobreza, por meio de ajustes feitos estritamente nos efeitos e nas consequências que, propositalmente, pressupõem a eliminação das políticas inclusivas universalizantes e a adoção apenas de políticas inclusivas focalizadas, de caráter emergencial e temporário, como o modelo ideal de política social.

Diante do agravamento das condições sociais, aumento da pobreza e exacerbação da exclusão na atual fase do capitalismo, a UNESCO tem buscado, na educação, estratégias para o avanço econômico e a reparação social. Traçando metas, lidera os esforços globais para alcançá-las, a Educação para Todos (EPT) é o cerne de suas principais atividades na área da educação.

Sua representação no Brasil foi estabelecida em 19 de junho de 1964 e suas atividades tiveram início em 1972, tornando-se mais expressivas a partir da década de 1990, sob a égide da Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Em 1993, com base no Acordo Geral de 1981¹¹⁸, foi assinado o primeiro plano de trabalho com o MEC, com a intenção de auxiliar a decisão do Governo de elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos. Desde então, o escritório da UNESCO no Brasil vem fortalecendo sua ação por todo o país, no âmbito das cinco áreas temáticas da Organização: educação, ciências naturais, ciências sociais, cultura, comunicação e informação.¹¹⁹ A atuação ocorre, prioritariamente, por intermédio de projetos governamentais de cooperação técnica, mas também em parceria com outros setores da sociedade civil, na medida em que seus propósitos venham a contribuir para as políticas públicas de desenvolvimento humano. Seus projetos de cooperação podem ocorrer

¹¹⁷ Esta Agência acumulou, ao longo de suas intervenções, um conjunto de documentos de abrangência internacional que aponta para a superação dos elevados índices de violência, discriminação e construção de uma cultura de paz. Objetiva, frente às sucessivas crises, a construção de alternativas para reduzir o *deficit* educacional dos países pobres e em desenvolvimento. Trabalha com a premissa de construção de um novo projeto de educação para o século XXI, pulverizado a partir de inúmeras expressões e difundido por meio de seus vários canais de difusão internacional,¹¹⁷ tais como os escritórios regionais, institutos, pesquisadores, bem como as publicações (RODRIGUES, 2008). Além de sistematizar documentos resultantes de acordos e alinhamentos políticos, encomenda pesquisa, contrata assessorias e, mesmo não assumido a responsabilidade das pesquisas, dissemina-as.

¹¹⁸ Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional Científica Cultural entre o Governo da República Federativa do Brasil e a UNESCO (BRASIL, 1981).

¹¹⁹ Destacam-se outras parcerias com o Ministério da Educação: trata-se do Acordo de Cooperação Técnica Educacional, Científico e Cultural, estabelecido pelo governo brasileiro, promulgado pelo Decreto Presidencial n. 87533, de 1982.

em parceria com o governo – União, estados e municípios, sociedade civil e a iniciativa privada¹²⁰.

As discussões em torno do sistema de educação adquiriram preeminência em documentos da UNESCO nas décadas de 1960 a 1990. De acordo com Rodrigues (2008), essas discussões estiveram centradas especialmente nos princípios da educação permanente, educação/aprendizagem ao longo da vida e sociedade educativa. Os relatórios Combs (1960), Faure (1970), Delors (1998) e as Declarações de Jomtien (1990), Nova Delhi (1993), Dakar (2000), Cochabamba (2001) expressam as orientações e os acordos estabelecidos sob sua coordenação. Além de inúmeros acordos, convenções, declarações etc, as concepções de educação e as orientações expressas nesses documentos, em seu conjunto, vêm balizando ações e recomendações.

Deste conjunto, registra-se, neste estudo, a publicação do relatório *Aprender a ser: a educação do futuro*, coordenado e editado por Edgar Faure, então presidente da Comissão Internacional para a Educação, constituída em 1971¹²¹. Escrito no contexto de uma crise, as ameaças dos conflitos foram preocupações latentes e a educação era a estratégia de contenção. A reforma foi sugerida a partir de críticas ao ensino, considerado conservador, aquém das novas demandas de formação. Diante do aceno de um mundo moderno, destaca-se a revolução científica e técnica como condição de proposição de novos problemas do conhecimento e da formação de um novo homem e competências necessárias para se adequar ao “mundo moderno”: Duas inovações foram apontadas como novas estratégias para a Educação – “a educação permanente e a cidade educativa.”

A idéia de *educação global* (pela escola e fora da escola) e da *educação permanente* (durante a juventude e ao longo de toda a existência) manifestase já poderosamente como uma aspiração consciente ditada por *múltiplas necessidades*, tanto nos países sofrendo da estagnação duma economia tradicional como nos países arrastados por uma evolução dinâmica (FAURE, 1972, p. 101, grifo nosso).

¹²⁰Publicação recente em site oficial da UNESCO destaca que sua ação nos Escritórios funciona graças à sinergia entre vários atores da comunidade para a disseminação dos ideais e valores pelo país. As razões para estabelecer esses acordos variam, porém destacam-se alguns considerados padrões e universais: “[...] trabalho em rede; intercâmbio mútuo de lições aprendidas; complementaridade; maior valor agregado; maior legitimidade social; maior visibilidade.” (UNESCO, 2007).

¹²¹ A Comissão Internacional para o Desenvolvimento da Educação, presidida por Faure, foi constituída em 1971 e concluiu seus trabalhos em março de 1972. O relatório, que resultou em documento, foi consequência de amplos estudos, de todas as regiões do mundo, de missões especiais em inúmeras instituições educacionais.

O relatório recomendava que a “educação permanente” fosse a pedra angular da política educativa nos próximos anos, tanto nos países desenvolvidos, como nos e em desenvolvimento, apontava ainda para o prolongamento da educação e propunha-se à expansão do sistema educativo para além do espaço escolar. “Prolongar a educação ao longo da vida, sem limitá-la aos muros da escola, supõe uma reestruturação global do ensino” (FAURE, 1972, p. 158). Ao propor a educação permanente como ideia mestra das políticas educacionais, aprofunda o princípio de “restituir a educação às dimensões da existência vivida.”¹²²

Trata-se por um lado, de prolongar a educação através de todas as idades do homem, sendo suas necessidades e conveniência de cada um [...] Por outro, de renunciar a limitar a educação só ao espaço escolar e de utilizar para fins educativos todos os tipos de instituições existentes, educacionais e outras, e a múltiplas atividades (sic) econômicas e sociais (FAURE, 1972, p. 273).

O último decênio do século XX foi marcado pela interferência da UNESCO, em conjunto com outras agências (Banco Mundial)¹²³, na formulação de políticas em âmbito educacional, por meio das Conferências Internacionais e documentos que balizaram os acordos. As reformas educacionais dessa década tiveram como marco a Conferência Mundial de Educação para Todos (CMET). Nessa conferência, os participantes reuniram-se em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990 e pautaram uma agenda para a educação, compreendendo-a como um direito fundamental de todos, mulheres e homens, de todas as idades, no mundo inteiro. A educação também era fundamental para o progresso pessoal e social e, reconhecendo suas graves deficiências, fazia-se necessário torná-la mais relevante e

¹²²Segundo Silva (2013), essa discussão ingressa no Brasil no final dos anos 1970, principalmente, pelas mãos de Paulo Freire e Moacir Gadotti, e adaptada de acordo com as especificidades brasileiras. Nos anos 90, essa vertente é renovada anos. Mais tarde, em 1990, dois eventos relativos à educação “Educação para todos”, realizada em Jomtien, na Tailândia, e o I Congresso internacional das cidades educadoras, realizado na cidade de Barcelona (ESP), do qual originou a Associação internacional das cidades educadoras (Aice), deflagrada, em 1994, de sua carta de princípios, onde os eixos do “*Relatório Faure*” foram revistos e ampliados, de acordo com as necessidades daquele momento (SILVA, 2013).

¹²³Vale salientar, considerando os estudos de Leher (1998), que até as décadas de 80 cabia à UNESCO, dar atenção às questões educacionais por meio de acompanhamento e monitoramento técnico, mas perde suas funções para o Banco Mundial, quando os Estados Unidos deixa de financiá-la. Ao declinar do interesse pelo desenvolvimentismo em nome da globalização, passa a incorporar o discurso economicista do Banco, tornando-se, segundo Leher (1998), um ministério da Educação dos países periféricos. A preocupação do Banco, sob a gestão de McNamara, passa a ser o problema da pobreza. Na década de 90, o Banco, juntamente com a UNESCO, firma-se na construção de agendas Mundiais da Educação e é a partir deste Plano que o Banco interfere decisivamente na Educação, tratando como uma estratégia política e uma variável econômica capaz de impulsionar o desenvolvimento e reduzir a pobreza. Esse discurso é que justifica a maioria das políticas educacionais brasileiras formuladas pós década de 90. Convém ressaltar que o Plano Nacional de Educação foi elaborado com base na Declaração Mundial de Educação para Todos por força de uma lei- artigo 87, parágrafo 1º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (PDB 9394/96).

melhorar sua qualidade. Desde então, a referencia perseguida pelas políticas educativas, tem sido a educação para a equidade, viveu-se uma onda de reformas educativas, em que segundo Oliveira (2009b) os organismos internacionais vinculados a ONU tiveram forte influencia, exercida pela assistência técnica prestada aos ministérios ou na forma de empréstimos que terminaram por definir o tipo de empreendimento educativo que era orientado pela linha de financiamento disponíveis. A autora também destaca o papel que tem tido a UNESCO e a CEPAL, estimulando participação dos governos nacionais em projetos conjuntos¹²⁴. Em 1993, os compromissos de Jomtien foram reiterados na Declaração de Nova Delhi, Nessa declaração, alguns pontos expressavam a garantia de educação para todos como condição para o desenvolvimento dos países. Além do mais, a educação deveria ser – responsabilidade da sociedade, englobando igualmente os governos, as famílias, as comunidades e as organizações não governamentais, exigindo o compromisso e a participação de todos numa grande aliança que transcenda a diversidade de opiniões e posições políticas¹²⁵. (UNESCO, 1993)

No bojo das reformas o Relatório Jacques Delors (1998), *Educação: um tesouro a descobrir* também enaltece a Educação e, uma vez mais, evidencia os fundamentos de uma educação para um novo milênio que se orientava para *um novo olhar à dimensão ética e cultural da educação*. A educação foi apontada como um “[...] trunfo indispensável à humanidade na sua construção dos ideais de paz, da liberdade e da justiça social.” (DELORS, 1998, p. 11). Vista como uma estratégia que promove o desenvolvimento humano “[...] mais harmonioso, mais autêntico de modo a fazer recuar a pobreza, a exclusão social, as incompreensões, as opressões, as guerras” (DELORS, 1998, p. 11). Apontava-se para a renovação escolar, pois, de acordo com as análises de Delors, havia uma bagagem escolar cada vez mais pesada, já não mais possível nem adequada. Assim, a educação deveria ser organizada a partir das quatro aprendizagens fundamentais:¹²⁶

[...] *aprender a conhecer*, isso é a adquirir os instrumentos da compreensão, *aprender a fazer*, para poder agir sobre o meio envolvente; *aprender a viver juntos*, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; finalmente *aprender a ser*, via essencial que integra as três precedentes (DELORS, 1998, p. 90, grifo nosso).

¹²⁴ Uma das iniciativas mais recentes, foi a criação em novembro de 2002, do Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC) envolvendo ministros da educação de todos os países.

¹²⁵ Além do Brasil, Indonésia, China, Bangladesh, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia assinaram o compromisso até 2000, garantindo o que preconizava essa conferência.

¹²⁶ De acordo com os estudos de Rodrigues (2008), o PRELAC, em 2002, acresce a estes quatro pilares um quinto, o “aprender a empreender”, prescrito “para o desenvolvimento de uma atitude proativa e inovadora, fazendo propostas e tomando iniciativas.”

Esperava-se que esses princípios pudessem inspirar e orientar as reformas educativas tanto em nível de elaboração dos programas, como na definição de novas políticas pedagógicas. A educação ao longo da vida foi retomada considerada a chave para abrir as portas do século XXI, aproximando-se do conceito de “sociedade educativa” onde tudo pode ser ocasião para aprender e desenvolver os próprios talentos. A educação permanente ampliaria todas as possibilidades de educação com vários objetivos. De acordo com o relatório, três atores principais contribuiriam para o sucesso das reformas educativas. Em primeiro lugar, a comunidade local (em particular, os pais, os órgãos diretivos das escolas e os professores); em segundo, as autoridades oficiais e, em terceiro lugar, a comunidade internacional. A participação da comunidade local na avaliação das necessidades, por meio do diálogo com as autoridades oficiais e os grupos interessados no interior da sociedade, é uma das etapas essenciais para ampliar e aperfeiçoar o acesso à educação. Diz o relatório: “Quando as comunidades assumem maior responsabilidade no seu próprio desenvolvimento, aprendem a apreciar o papel da educação, quer como meio de atingir os objetivos sociais, quer como uma desejável melhoria da qualidade de vida.” (DELORS, 1998, p. 26). A descentralização é apontada como uma condição importante para as reforma, pois:

[...] procurar abrir as instituições educativas às necessidades da sociedade e introduzir fatores de dinamismo nos mecanismos internos da gestão educativa. Associar os diferentes atores sociais à tomada de decisões constitui, efetivamente, um dos principais objetivos e, sem dúvida, o meio essencial de aperfeiçoamento dos sistemas educativos (DELORS, 1998, p. 172).

Ressaltam-se os argumentos a favor da transferência de responsabilidades para o nível regional ou local se, de fato, pretende-se, em especial, melhorar a qualidade da tomada de decisões, aumentar o sentido de responsabilidade das pessoas e das coletividades e, de um modo geral, estimular a inovação e participação de todos. “No caso de grupos minoritários, a descentralização de processos leva a ter mais em conta as aspirações culturais ou linguísticas e a melhorar a pertinência do ensino ministrado graças à elaboração de programas melhor adaptados.” (DELORS, 1998, p. 172).

A autonomia dos estabelecimentos de ensino era vista como um fator essencial de desenvolvimento de iniciativas locais, o que permitia uma maior colegialidade no trabalho dos professores. Apontava-se para a negociação na gestão de estabelecimentos de ensino e na vida escolar, o que era considerado um fator de aprendizagem democrática. A Comissão era

favorável a uma ampla descentralização dos sistemas educativos, apoiada na autonomia das escolas e na participação efetiva dos agentes locais. Deixava explícita a defesa de um Estado enxuto na área social ao defender a equidade:

Na lógica da equidade e do respeito pelo direito à educação trata-se, pelo, menos de evitar que o acesso à educação seja recusado a determinadas pessoas ou grupos sociais; é sobretudo importante que o Estado possa ter o papel redistributivo, principalmente em favor de grupos minoritários ou desfavorecidos (DELORS, 1998, p. 175).

A educação básica era apontada como o foco dos investimentos públicos cuja equidade norteava as atenções que remetiam à política da focalização, reforçada pela necessidade de uma educação que se estendesse ao longo de toda a vida, assim como pela emergência de sociedades educativas voltadas para os recursos da educação informal. Com essa premissa, o Relatório Delors, influenciou currículos, programas e projetos educacionais no Brasil e continua balizando as inovações na área educacional.

Em 2000, uma avaliação retoma os compromissos de Jomtien no Fórum Mundial de Educação de Dacar, Senegal. Com base no balanço realizado, houve um pacto entre os participantes para alcançar, até 2015, um conjunto de metas mais simplificadas, associando, para isso, a educação ao combate à pobreza e unindo os esforços dos governos e das sociedades civis. Nessa conferência, reafirmou-se que a

[...] educação enquanto um direito humano fundamental é a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre países e, portanto, um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI (UNESCO, 2000, p. 1).

Nessa conferência, o Brasil reconheceu os limites de suas ações para atingir os objetivos propostos. Persistia o analfabetismo absoluto e funcional, considerado um dos principais obstáculos para a luta contra a pobreza, além da preocupação com a educação infantil e com a qualidade do ensino. Nesse ano, mais um pacto balizaria os compromissos. Trata-se da Declaração do Milênio, das Nações Unidas, que reiterava os pressupostos da Declaração Mundial de educação para todos¹²⁷ em favor do desenvolvimento e da busca pela eliminação da pobreza. Definiram-se oito metas para serem alcançadas até 2015, referentes ao

¹²⁷ A Cúpula do Milênio das Nações Unidas foi realizada em Nova York, de 6 a 8 de Setembro de 2000. Foi um encontro sem precedentes, assistido por 100 Chefes de Estado, 47 Chefes de Governos, 3 Príncipes, 5 Vice-Presidentes, 3 Primeiros Ministros, 8000 Delegados e 5500 jornalistas.

combate à pobreza e à fome e à promoção da educação, da igualdade de gênero e de políticas de saúde, saneamento, habitação e meio ambiente¹²⁸. De Rossi (2005, p. 938), ao comentar o teor das produções, em especial A Conferência Mundial de Educação para todos (Tailândia, 1990) e CEPAL-UNESCO *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* menciona que seus ensinamentos invadiram a literatura sobre economia e educação e serviram de base ao surgimento de novos modelos locais que guiaram a mudança da educação. Sander (2008) também salienta que a CEPAL UNESCO representou um divisor de águas que reconfigurou a agenda política e ideológica da educação na América Latina. De acordo com o autor, observa-se o abandono da teoria da dependência pela Cepal e a adoção do paradigma da globalização, que procurou equacionar, com evidentes dificuldades conceituais, os princípios de competitividade e de equidade. A nova agenda política criou o consenso sobre a necessidade de reformas institucionais dos sistemas nacionais de ensino, sob a justificativa de fomentar a modernização, a descentralização administrativa e a competitividade para inserção no mundo globalizado. “Esse foi o momento da ruptura com o passado e da adoção definitiva da agenda liberal no âmbito das organizações internacionais e que se mantém até hoje.” (SANDER, 2008, p. 162).

Em estudos, Perrude (2007; 2008, 2009; 2011) e Silva (2007, 2011) salientaram as influências da UNESCO no Brasil no âmbito da gestão, pois suas Conferências, reuniões e documentos orientadores têm balizado as reformas e as propostas inovadoras da gestão escolar pautadas em teorias gerenciais nas quais a descentralização, participação dos diferentes atores e avaliação dos resultados têm sido o sustentáculo de suas recomendações.

Percebe-se que tanto a gestão da educação latino-americana quanto a caribenha receberam orientações que têm culminado com as referentes à maior eficiência e eficácia no gasto social com a educação. Apontam para a necessidade de sua modernização e melhora dos gastos públicos, sendo a gestão discutida no documento como uma condição para melhoria da qualidade da eficiência e da eficácia da educação. Destacam a modernização dos modelos, com marcos de gestão flexível e aberta, capaz de administrar o complexo contexto gerado pela exclusão. A educação é analisada numa perspectiva de redução da pobreza e forma de investimentos que traz altos retornos. Zanardini (2006), ao listar o conjunto dos documentos produzidos pelo Banco mundial (Prioridades e Estratégias para a Educação), CEPAL e UNESCO (*Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*),

¹²⁸ Para atingir esses objetivos, a ONU apresentou um conjunto de 18 metas, a serem monitoradas por 48 indicadores. O Brasil, em especial, vem caminhando, por meio das políticas sociais, no sentido de compromissos decorrentes da Declaração do Milênio.

documentos do MEC (DCN, Plano Decenal e outros) (BRASIL, 2003) e produções acadêmicas que justificam a necessidades da reforma de gestão escolar (especialmente as referenciadas por Mello que respaldaram as reformas na gestão de FHC), salienta que:

[...] todos os documentos e textos analisados no desenvolvimento da pesquisa, ao indicar os pressupostos para a reforma da educação básica, abordam a necessidade de revisão da forma de organização e administração dos sistemas educacionais e das unidades escolares, para que a escola possa obter melhor produtividade e satisfazer aos objetivos pretendidos, tornar-se eficiente, acompanhar as demandas que lhes são requeridas pela nova ordem e estar consoante com a reforma política e econômica em curso (ZANARDINI, 2006, p. 105).

Hidalgo (2008, p. 46) ressalta o conceito de *educação permanente*¹²⁹ “enquanto um projeto de reformulação que tem como parâmetro e alvo concepções de sociedade - com o desenvolvimento da noção de Rede Social e Educação” que se desenvolvem no *corpus* teórico, produzido pela UNESCO a partir da década de 60, constituindo um dos principais referenciais para a reorganização dos sistemas de ensino dos diversos países “[...] formam um conjunto de princípios e mecanismos de um processo crescente de transferência de encargos do Estado com políticas públicas para as organizações sociais, via desenvolvimento do terceiro setor.” A autora, ainda salienta que:

[...] paralelamente ao conceito de educação permanente, desenvolve-se a noção de sociedade educativa ou cidades educadoras como forma de definição de mecanismos de implementação, recursos e meios materiais, humanos institucionais da concepção de educação permanente (HIDALGO, 2008, p. 46)

Cabral Neto (2009, 2007) também evidencia que os documentos delineadores das reformas no campo educacional incluem, entre as suas principais recomendações, a descentralização, a consulta social, a autonomia escolar, a participação e a cogestão comunitária, conceitos que incorporam os princípios da nova gestão pública sustentada pelo gerencialismo na sua versão mais moderna, o *Public Service Orientation* (PSO) que reside no fortalecimento do poder local, espaço onde o cidadão tenderia a controlar a qualidade dos serviços públicos. Desde que a lógica gerencial foi inserida na gestão educacional, a

¹²⁹No Brasil, a discussão sobre as cidades educadoras, baseada nas orientações da carta de Barcelona, inicia a partir da experiência realizada pela gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), na cidade de Porto Alegre (RS), no ano de 2000. Silva (2013) destaca que atualmente existe uma rede de cidades que organiza as atividades ligadas à temática das cidades educadoras.

participação dos usuários no serviço educacional passou a ser o eixo fundante, incluindo, também, “[...] a defesa da responsabilização dos gestores e o protagonismo dos pais, dos alunos e dos professores nas tomadas de decisões da escola, aspectos inerentes à nova gestão pública.” (CABRAL NETO, 2009, p. 198). Esses mecanismos seriam imprescindíveis para garantir a melhoria do processo educacional brasileiro.

Entretanto, mesmo considerando a influência desses organismos, Krawczyk e Vieira (2008) dizem que, apesar da base comum das reformas que funda os Estados Nacionais latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, México) e de o sec. XIX estar sob forte subordinação ao capitalismo internacional e tendo frágeis burguesias nacionais, que os limitam na implantação de um projeto interno de desenvolvimento nacional, estes países, ao longo dos últimos séculos, construíram tradições políticas e associativas diferentes que impactaram a reforma educacional de maneiras diversas. A modernização da gestão, amparada no conteúdo gerencial, ao ser introduzida no âmbito do sistema educacional brasileiro, ocorreu de forma bastante peculiar¹³⁰. Estabeleceram-se novas exigências administrativas num contexto caracterizado por interesses antagônicos, tensões e disputas políticas. Organizou-se todo um aparato legal para respaldar os encaminhamentos pedagógicos e administrativos da escola pelo qual se abriram espaços, sob o pretexto das inovações pedagógicas, para as diferentes formas de ações, participação e protagonismo dentro da escola.

É negável que na contemporaneidade, a escola tornou-se cada vez mais relevante na vida dos indivíduos, determinando, na maioria das vezes, sua condição de inserção social. Esta relevância já era ressaltada no início do sec. XX, como foi destacado no capítulo anterior. Ora era o caminho apontado por diferentes vozes renovadoras que a consideram como o espaço de equalização social, em que o mérito justificava as diferenças, ora era reconhecida pelo Estado como direito universal, oferecida, porém, de maneira ínfima para a maioria da população empobrecida, que, na realidade, ao longo de seu processo de constituição, escamoteou, sob o princípio da igualdade, seu papel de legitimação da ordem econômica disseminado pelos seus mecanismos discriminatórios.

A educação continua sendo apontada como crucial nas reformas educacionais, no contexto da reestruturação capitalista, e, amplamente defendida, pelas Agências internacionais, pois, de maneira geral, as reformas empreendidas, além de visar à organização da educação básica, buscavam formar a força de trabalho e adequá-la às novas exigências do capitalismo sem esquecer a velha premissa de disciplinamento da pobreza. Oliveira (2000,

¹³⁰Sobre as especificidades da gestão, consultar Krawczyk e Vieira (2008).

200b) salienta que a escola é um elemento indispensável à formação da força de trabalho, pois propicia aos indivíduos o desenvolvimento de sua adaptabilidade às mudanças no processo de trabalho, colocando-os em condições de continuar aprendendo, ofertando conteúdo mínimo à grande parte da população excluída do emprego formal. Isso porque lhe possibilita a inserção na esfera informal ou no trabalho autônomo e também a integração social, tirando da marginalidade setores economicamente excluídos. Essa dupla função foi apontada pela autora, destacando que, a partir desta ideia é que se explica a atenção voltada para a organização e gestão dos sistemas públicos de ensino em todo o mundo, e, principalmente, nos países em desenvolvimento¹³¹. Observa-se que essa função vem gradativamente se sofisticando e as políticas educativas, na contemporaneidade, partem da noção de que a escola, além do ensino, deve promover a *justiça social*, atribuindo-lhe outras funções sociais, na sua maioria assistenciais, com o objetivo de conter a pobreza e corrigir os desequilíbrios da estrutural social e econômica.

Oliveira (2009b, p 17), ao discutir a crise da escola e a promoção da justiça social, salienta “o papel cada vez mais relevante que a escola tem assumido na realidade brasileira atuando na distribuição de renda – tais como o Bolsa Família e o ProJovem entre outros, determinando a seleção e o controle do público-alvo, bem como a sua presença na efetivação de certas políticas de saúde (vacinas, exames, médicos) e alimentação (via merenda escolar) e tem contribuído para que sua função seja cada vez mais debatida e posta em questão”. Seguindo essa linha de análise, é possível enfatizar que a escola, além de formar o trabalhador apto para atuar nas novas relações do mundo do trabalho e também de disciplinar a pobreza, é conduzida a rever suas funções por meio de programas que ampliam a extensão de seu tempo e propõe a ressignificação de seu espaço e sua abertura para ações inovadoras.

Alves (2005, p. 198) destaca que ao longo do tempo, o capital agregou à escola outras funções sociais complementares ou seja “o simples fato de a escola existir representou para o capital a criação de condições materiais para acrescentar-lhe outras funções “[...] Para tanto, quanto muito foi adaptada e tornada mais versátil a estrutura física que dá suporte à instituição”. A escalada da miséria e do desemprego vai comprometendo a escola pública,

¹³¹No Brasil essa função traduz-se na tentativa de universalização do Ensino Fundamental que segundo a autora é uma leitura que o Brasil fez das recomendações expressas por eventos e organismos internacionais sobre a garantia de oferta a Educação Básica em detrimento da Educação Infantil e do Ensino médio e que no contexto da década de 90 a novidade que adquire a defesa da oferta do Ensino Fundamental nos sistemas público de educação é a conjunção de interesses advindos dos mais diversos setores sociais em torno da questão, de acordo com a autora foi consenso, numa proposta unificadora de interesses sociais distintos (OLIVEIRA, 2000).

direta e profundamente, com a reprodução da existência da família trabalhadora, salienta Alves (2005, p. 207) “A merenda escolar e outros serviços gratuitos como tratamento médico - odontológico e a distribuição de material didático, que se vinham constituindo meros subsídios ao salário, já não bastam.” Nesse contexto, o autor cita o programa Bolsa Escola, que duplica, no mínimo, os rendimentos de famílias carentes, e a escola que também se vem transformando em importante local de lazer e convivência social para crianças e jovens, talvez o único reservado e acessível.

2.4 GESTÃO E AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR: ESPAÇO PARA NOVOS USOS E FUNÇÕES DA ESCOLA PÚBLICA

A “Declaração Mundial de Educação Para Todos”, em nome da qualidade e da equidade, propagou a ideia e a necessidade de se disponibilizar novos recursos e atores para a tarefa de melhorar o sistema educacional. Apesar de o documento não utilizar o termo gestão, ela vem sinalizando os pilares que têm orientado as ações para a universalização da educação básica.¹³²Os documentos produzidos a partir dela, enfatizam novas e crescentes “alianças” entre os subsetores e formas de educação e propõem uma visão abrangente e um compromisso renovados. Sobre essa dimensão, o documento expõe: “É necessário um enfoque abrangente, capaz de ir além dos níveis atuais de recursos, das estruturas institucionais, dos currículos e dos sistemas convencionais de ensino, para construir sobre a base do que há de melhor nas práticas correntes.” (UNESCO, 1998, p. 5).

Propôs-se um novo modelo de gestão que buscava restabelecer a cultura organizacional, firmada nos princípios da gestão estratégica, controle da qualidade, racionalização, eficiência e eficácia. Esta mudança pressupunha a articulação da educação com as demandas econômicas, sociais, políticas e culturais. Com esta perspectiva, documentos foram formulados, legislações oficializadas e planos nacionais e estaduais elaborados “[...] forjados na crença do poder do planejamento para a consecução dos objetivos propostos para o desenvolvimento econômico.” (FRANÇA, 2009, p. 265). Nas orientações, de maneira geral, novos padrões de gestão educacional prevaleceram, dando ênfase à

¹³²De acordo com Libâneo (2012), essa Conferência respaldou os documentos produzidos no Brasil ao longo desses 20 anos de políticas no Brasil. Seu conteúdo esteve presente desde o Plano Decenal (1993–2003), elaborado no governo Itamar Franco, nas políticas e diretrizes para a educação no governo de FHC (1995 – 1998 – 1999 – 2002) e do governo Lula (2003–2006–2007–2010).

descentralização das ações administrativas e financeiras e aos padrões mínimos de qualidade da educação básica.

A Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (LDBN 9.394/96) (BRASIL, 1996) foi a expressão da mudança na correlação de forças sociais, alterando as prioridades e a orientações nas políticas educacionais na década de 90, salientam Krawczyk e Vieira (2008). Com os espaços abertos, os planos decorrentes expressavam as orientações dos organismos internacionais. O Plano Decenal de Educação (PDE, 1993- 2003), o Plano Nacional de Educação (PNE, 2000 - 2010), (BRASIL 2000 a) e o PDE (BRASIL, 2007c) etc. atenderam às novas orientações e forneceram ao governo federal subsídios para se adequar à nova lógica administrativa gerencial. De acordo com França (2009, p. 258), tais documentos, que definiram a política educacional dos últimos decênios, foram categorizados em três eixos básicos: “[...] racionalização organizacional; a mudança nos padrões de gestão e o financiamento com ênfase na descentralização e na desconcentração do poder de decisão para os órgãos locais e unidades escolares, todos com fim único: a melhoria da qualidade do ensino”.

Esses documentos, expressam as perspectivas gerenciais das reformas das últimas décadas, em diferentes versões, com vistas a respaldar as novas perspectivas da gestão escolar. Enfatizaram a educação e a qualidade educacional, propondo várias metas para os níveis e modalidades, principalmente, em relação à descentralização. Sugeriu-se a distribuição de recursos financeiros diretos às escolas de forma a aumentar sua autonomia administrativa e pedagógica, que foi materializada por meio do- PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola. Destacaram-se a gestão compartilhada e a participação da comunidade firmada na solidariedade e na colaboração. Para sustentar a autonomia e a gestão inovadora das instituições escolares, propôs-se o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, buscando, dessa forma, uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades (BRASIL, 2000a). Estimularam a colaboração entre as redes e sistemas de ensino municipal, através de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos e, também, à desburocratização e à flexibilização de forma a incentivar as instituições escolares a iniciar ações inovadoras. Sugeriu-se, ainda, o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada dos entes federativos para definirem normas de gestão democrática com a participação da comunidade.

No governo Lula, sob as bases do PDE e com suporte do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-escola¹³³a gestão propôs a intervenção em escolas consideradas mais frágeis. Delinearam-se ações para a melhoria da gestão escolar, fundamentada especialmente na participação da comunidade, chamada para fazer um diagnóstico dos pontos frágeis da escola e traçar um plano estratégico. Assim, a avaliação, o financiamento e a gestão, articulados, foram considerados uma ação inovadora que criava uma cadeia de responsabilização, cujo foco estava na qualidade de ensino e envolvimento da comunidade escolar. O regime de cooperação foi apresentado pelo programa como indispensável, com o objetivo de “[...] compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados, sem ferir-lhes a autonomia.” (BRASIL, 2007c, p. 10). A responsabilização (*accountability*) e a mobilização social eram outros imperativos do PDE. Sugeriu-se um plano que deveria ocorrer com a mobilização política e de toda a sociedade.¹³⁴

A visão abrangente de educação, discussão dos atuais mecanismos de gestão e pressupostos gerenciais que respaldaram, e ainda continuam a respaldar as reformas no seu espaço, é importante elemento para a compreensão das atuais propostas que acenam para ampliação de espaços e tempo da escola. Utilizando-se do aparato administrativo e pedagógico, vários programas são desenvolvidos na escola e “esgarçam” seu papel com novas exigências, pela qual a descentralização, a autonomia, o protagonismo são propulsores de uma nova relação da escola com a comunidade. Valendo-se desses mecanismos, a escola vem construindo novas relações com Estados, municípios e a comunidade em geral, tendo-os como parceiros, compartilhando responsabilidades, sendo, porém, privada das tomadas de decisões quanto aos objetivos dos programas e suas formas de operacionalização, cabendo-lhe apenas a execução dentro das orientações estabelecidas.

[...] a instituição de Programas e Projetos que têm em vista a instituição de mecanismos de descentralização e autonomia, a partir dos princípios liberais e da valorização do princípio de mercado, sem abrir mão da ação reguladora

¹³³O PDE – Escola é uma ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade. No PDE – Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de autoavaliação que diagnostica os pontos frágeis e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infraestrutura. O plano estratégico define metas e objetivos e, se for o caso, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar (BRASIL, 2007c, p. 25).

¹³⁴Essa política, como destaca Dourado (2007), forneceu a emergência de programas e ações orientadas pelo governo federal para os estados e municípios, destacando-se: disseminação de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) pela FUNDESCOLA, criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) além das avaliações fortemente centralizadas.

do Estado, significa, na ‘nova racionalidade’, a materialização da necessidade de reduzir custos, instituir a propriedade pública não-estatal, implementar a administração pública gerencial e, desse modo, tornar eficiente a organização escolar e partir de uma perspectiva sistêmica (ZANARDINI, 2006, p. 113).

Observa-se que, no âmbito da legislação, a partir da LDB (Lei nº 9.394/1996), a proposição dessa ampliação deveria ocorrer de maneira gradativa, apontando o compartilhamento das responsabilidades, direcionado, em especial, aos alunos carentes e remetendo ao conjunto das responsabilidades para a escola e a comunidade (BRASIL, 1996). A análise dos documentos que sustentam a ampliação da jornada escola é a expressão das novas relações que o Estado estabelece com as políticas educacionais, amparadas nas recomendações das redes de parcerias compostas por diferentes sujeitos. Observa-se que a proteção integral de crianças e adolescentes garantida pela Constituição e a defesa dos direitos fundamentais para seu desenvolvimento, respaldadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente ¹³⁵, que abriria espaço para efetiva construção de uma política pública de ampliação da jornada escolar com vistas à constituição de uma rede de educação em tempo integral, ficam em aberto na LDB que, ao ser promulgada no bojo das reformas, expressa os diferentes interesses e já acena para a progressiva limitação dos direitos fundamentais. Os artigos 34 e 87, sem detalhar a dimensão desta proteção, preconizam a *progressiva ampliação do tempo de permanência na escola* e atribuem à unidade escolar a responsabilidade de efetivar esforços para concretizar esta proposta, não mencionando a função do poder público para tal garantia, deixando em aberto para a construção das diferentes possibilidades para a referida ampliação. Desta forma, abre-se espaço para a construção das diferentes estratégias que têm fortalecido a ampliação da jornada escolar até mesmo da educação em tempo integral, com o apoio dos diferentes parceiros, pautadas na focalização, em especial e preferencialmente, nas crianças das camadas sociais mais necessitadas.

Os documentos enfatizam a vulnerabilidade social e consideram as ações complementares na escola inovadoras, com as quais se pretende minimizar a repetência e buscar a universalização do ensino, a exemplo do PNE (BRASIL, 2000a, p. 23). Ressaltam a participação da comunidade na gestão da escola e o fortalecimento dos Conselhos Escolares e

¹³⁵A Constituição Federal, nos seus artigos Art. 205; 206; 208; e 213, ao referir-se à educação, propõe a *proteção integral* de crianças e adolescentes nas diferentes instâncias e aponta para o desencadeamento de ações necessárias para que isso ocorra. O Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 - garante às crianças e aos adolescentes a *proteção integral* e todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-lhes oportunidades a fim de poderem desenvolver-se em suas potencialidades física, mental, moral, espiritual e social.

propõem a ampliação de suas funções e de seus espaços. Essas perspectivas ficam evidentes, quando sinalizam para a escola outras responsabilidades sociais que extrapolam o simples ensinar, especialmente para crianças carentes. Tal posição é também reforçada pelo Plano Decenal, que aponta especial atenção às áreas de concentração da pobreza, fortalecendo as redes de educação infantil. Sugere o fortalecimento de um ambiente adequado à aprendizagem, articulando equipamentos sociais existentes. Para isso, consolida a apropriação dos espaços socioculturais e os recursos das unidades do serviço do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente pelas comunidades locais e organizações da sociedade civil, a fim de concretizar ações relativas à pedagogia da educação integral. Estimula experiências de organização escolar que ampliam a jornada escolar e o acesso a meios e a processos de enriquecimento curricular, que se destinam, prioritariamente, a crianças carentes, além de ressaltar o incremento, a participação da família e da comunidade no processo educativo (BRASIL, 1993). Menezes (2012), analisando a LDB (1996) e o PNE (2001 – 2010), salienta que ambos reiteram o direito à Educação Integral, e, de forma não inter-relacionada, trazem para a reflexão o tempo integral. De acordo com a autora, se por um lado a LDB associa o tempo integral exclusivamente ao ensino fundamental (art. 34), por outro, o PNE, com algumas restrições vincula-o também ao ensino infantil, porém nenhuma dessas legislações define claramente o que seja tempo integral. Essa lacuna legal, embora não seja desejável, redundou segundo a autora em pelo menos um efeito positivo:

a lei, ao não definir, estimulou a discussão entre os profissionais da educação sobre as contribuições, desafios e impactos do tempo integral no processo de formação dos alunos, além de fortalecer o debate sobre a relação entre educação integral e tempo integral, construindo assim, entre outros, subsídios a serem incorporados nas normatizações que se sucederam. (MENEZES, 2012, p. 140)

Ao referir-se ao FUNDEB (BRASIL 2007a) a autora considera que ele constituiu-se um divisor de águas no que tange a garantia do direito à educação em tempo integral, pois, em sua avaliação

O Fundo avançou em relação às leis anteriormente mencionadas (LDB e PNE), entre outros aspectos, por associar o tempo integral a todas as etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). Além disso, o Fundeb também se destacou em relação ao Fundo que lhe antecedeu, o Fundef, por destinar recursos não apenas para o ensino fundamental, mas para as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, incluindo, ineditamente, recursos para as matrículas em tempo integral. (MENEZES, 2012, p. 141).

Assim, para fins de distribuição de recursos, o Decreto nº 6.253/2007 regulamentou a educação básica em tempo integral como sendo “[...] a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total que um mesmo aluno permanece na escola ou em atividades escolares” (Art. 4º). Observa-se, ainda, a Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007a), que instituiu o FUNDEB, regulamentou a proposta da escola integral com financiamento diferenciado. Essa regulamentação estende-se à “[...] educação básica em tempo integral e os anos iniciais e finais do ensino fundamental.”¹³⁶ Nesse contexto, o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” (BRASIL, 2007a) também aponta para a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, destacando a ampliação da permanência do educando, sob responsabilidade da escola, que extrapola a jornada regular, compreendendo a escola como um espaço comunitário. Além disso, sugere o uso e a recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar; orienta a firmam-se parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas (Art.2). Nesse conjunto, o PDE evidenciou a ampliação da jornada escolar por meio do programa “MAIS EDUCAÇÃO” com o objetivo de fomentar a educação integral nos estados e municípios que também investe na corresponsabilização da ampliação e de sua gestão intersetorial.

A Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010, que fixou as Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino fundamental de nove anos, referiu-se também à organização da educação em escola de tempo integral. Também definiu, como critério de atendimento que o ensino das populações socialmente vulneráveis deveria ser coordenado pela escola e compartilhado com as famílias e outros atores. (Art. 37). A escola foi apontada como a principal responsável pela organização das atividades por meio do projeto político-pedagógico. Essas atividades seriam desenvolvidas dentro do espaço escolar conforme sua disponibilidade, ou fora em espaços distintos da cidade ou do território em que está situada a unidade escolar, mediante a utilização de equipamentos sociais e culturais aí existentes e o estabelecimento de parcerias com órgãos ou entidades locais (BRASIL, 2010d). Esta

¹³⁶ Para aprofundar as análises sobre o financiamento da Educação em Tempo Integral consultar MENEZES, J.S.S. Educação em tempo integral: direito e Financiamento. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, n. 45, p. 137-152, jul/set. 2012. Editora UFPR

Resolução apontava para a ampliação de tempos e espaços educativos, recomendando a constituição de redes sociais amparadas também nas discussões das Cidades Educadoras¹³⁷.

O Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (2010-2020) faz referência à ampliação da jornada escolar, ao apontar como meta “Oferecer educação em tempo integral em cinquenta por cento das escolas públicas de educação básica”, apontando como estratégia o fortalecimento da relação público-privada para a ampliação da jornada escolar. Avança ao propor a institucionalização do regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos. Sugerindo, ainda, a produção de material didático e a formação de recursos humanos para a educação em tempo integral. Flexibiliza, entretanto, a responsabilidade política, ao propor o fomento para a articulação da escola com os diferentes espaços educativos e equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros e cinema. Abre, assim, espaço para as parcerias, propondo o estímulo à oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de estudantes matriculados nas escolas da rede pública de educação básica, por parte das entidades privadas de serviço social, vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e, em articulação com a rede pública de ensino (BRASIL, 2011).

Reassumindo velhas intencionalidades com novas práticas, observa-se a materialização por meio de programas e projetos, a exemplo do PEA que propõe a abertura das escolas nos finais de semana e o PME, que propõe, por meio da ampliação da jornada escolar, o fomento a construção de escolas públicas em tempo integral com vários significados. Essas propostas já apontadas nas primeiras décadas do século XX, e que, ao longo do tempo, ficaram no limbo diante da falta de investimentos públicos, como o ocorrido com as Escolas-Parque ou tornando-se instrumentos partidários, a exemplo dos CIEPS e os CAICs e tantas outras iniciativas estaduais, municipais e comunitárias. Essas propostas, com diferentes formatos quanto à gestão, formas de financiamento, uso de espaços e tempos que, na contemporaneidade, são ressignificadas, avivadas, continuam voltados para as classes subalternas, porém assumindo novas roupagens, por meio dos conceitos de inclusão social, equidade e condição de garantia da qualidade da educação, pelas quais as questões sociais

¹³⁷ De acordo com o § 3º da Resolução, “Ao restituir a condição de ambiente de aprendizagem à comunidade e à cidade, a escola estará contribuindo para a construção de redes sociais e de cidades educadoras.” (BRASIL, 2010d).

tendem a sobrepor-se à dimensão pedagógica. Sobre tal redimensionamento, Paro (1988, p. 192) diz:

Isto acontece, por um lado, porque os problemas da classe subalterna são tantos, que as políticas públicas não dão conta de superá-los; por outro, porque a questão da pauperização, ligada à crise econômica atual, traz à tona o problema da violência e a preocupação de cuidar preventiva e/ou corretivamente dessa questão.

Assim, ao longo dos primeiros decênios dos 2000, reanimam-se os debates em torno das propostas de construção de escolas em tempo integral, apontada como instrumento indispensável para se alcançar a equidade e a qualidade educacional, na busca de sua universalização, esta intenção é facilmente identificada, ao se percorrer a legislação que ampara a ampliação da jornada escolar. Para incentivar as escolas a adotarem a jornada ampliada, o governo federal tem apresentado um conjunto de legislação que sustenta a progressiva ampliação do tempo de permanência da criança na escola, que acena para a educação em tempo integral, com atenção especial aos grupos carentes¹³⁸.

Como se observou no decorrer deste capítulo, o Estado brasileiro, ao reorientar suas ações com o principal objetivo de buscar a inserção na economia internacional, ficou submetido à lógica de mercado. Isso provocou uma *profunda contradição* no campo do bem-estar social, como foi destacado anteriormente, diante do avanço no plano político, enunciado na Constituição Brasileira de 1988 e em relação aos planos da intervenção estatal, orientados por posturas restritivas de acesso a políticas sociais, configurando, nesse contexto, a consolidação de uma nova relação do Estado com a sociedade por meio do público não estatal que propõe o repasse de parte de suas funções e dos recursos públicos para a sociedade civil, justificado pela sua maior competência para realizá-las e orientando-se pela descentralização e pela responsabilidade social, redirecionando as políticas sociais universais para o campo das ações compensatórias de alívio à pobreza. Assim, expõem-se as políticas sociais ao limite de sua oferta ao mínimo necessário e o foco na população pobre passa a ser o espaço da democratização dos benefícios sociais.

¹³⁸ Silva (2013) destaca também, as parceiras que são realizadas em vertentes mais modernas como as “Cidades Educativas” que apontam para o uso dos diferentes espaços educativos (extraescolares) com parcerias público-privadas para não investir na estrutura das escolas públicas.

Diante das contradições geradas pelo modelo econômico, o Estado reconhece a necessidade de garantir, por meio de políticas públicas, as condições necessárias para que o próprio capital continue se reproduzindo sem as ameaças de tensão, geradas pela não democratização dos benefícios da revolução tecnológica. O processo de democratização da educação torna-se, nesse contexto, o lócus da contradição das respostas que o Estado precisa dar frente às necessidades da população. Kuenzer (2007, p. 1174), auxilia nessa reflexão, ao expor

[...] há que considerar que a acumulação flexível implica novo arranjo nas relações entre Estado, capital e trabalho, no tocante ao estabelecimento de novos padrões de regulação. Do ponto de vista da educação, estes novos padrões de regulação apontam duas direções que se integram: a crescente privatização mediante a concepção da educação como função pública não-estatal e a fragmentação de ações por meio de programas fragmentados em substituição à formulação de políticas públicas, o que justifica e ao mesmo tempo cria os mecanismos para o repasse de recursos públicos para instituições privadas, em particular para as comunitárias e para as organizações não-governamentais.

Historicamente, procurou-se o fortalecimento de um discurso convincente que apontou para a ampliação das ações da escola (espaços, tempos e funções), com o objetivo de resolver os problemas da pobreza e da exclusão social. Para isso, utilizou-se das mais variadas estratégias, como o aumento da escolarização obrigatória para todos, a frequência à escola vinculada às condicionalidades dos programas federais como o Bolsa Escola (gestão FHC) e Bolsa Família (Gestão Lula) e ampliação da jornada escolar, visando à educação Integral em tempo integral. Percebe-se que, com perspectivas “inovadoras”, com a ampliação da jornada escolar, a escola pública para a população pobre vem sendo apontada como espaço de gestão da pobreza, conforme salientou Oliveira (2009b, 2011).

A ampliação da jornada, via programas como o PEA e PME, tornou-se, então, estratégia para repensar o papel social da escola diante da necessidade de rever suas formas de gestão e de reorganização curricular. A inserção de atividades, que não são próprias da escola, se, por um lado, expressa a ausência do Estado na oferta de políticas de lazer, saúde, segurança etc. , por outro, pode também abrir caminhos para o repensar do fazer político e pedagógico da escola pública que, ao promover a integração com a comunidade e com outras políticas setoriais, fortalece as relações coletivas e a conseqüente contraposição às condições precárias a que as instituições que ofertam serviços públicos estão submetidas.

No próximo capítulo, analisa-se o PEA e PME como expressão das novas relações do Estado com a política educacional que, por meio de programas de caráter complementar, e, utilizando-se das novas estratégias de gestão sob a égide dos marcos do gerencialismo, propõem buscar e garantir a equidade, diminuir a evasão e a repetência e, indiretamente, a pobreza. Busca-se identificar as diferenças e proximidades entre o PEA e PME em seus mecanismos administrativos e pedagógicos de gestão, as mudanças geradas no espaço escolar e sua consonância com um modelo de estado e de sociedade proposto para o século XXI.

CAPÍTULO 3

OS PROGRAMAS ESCOLA ABERTA E MAIS EDUCACAO

No presente capítulo, analisam-se os programas ESCOLA ABERTA (PEA) e MAIS EDUCAÇÃO (PME) em seus aspectos políticos e pedagógicos. Trata-se o PME de uma política indutora para a constituição de uma educação em tempo integral e o PEA um incentivo à abertura, nos finais de semana, das escolas públicas localizadas em territórios de vulnerabilidade social. Para o estudo, mapearam-se os documentos orientadores e normatizadores relativos aos Programas, a fim de se compreender a complexa teia conceitual e de entendê-los na estreita vinculação com o contexto histórico, identificando as determinações que lhes dão materialidade. Esta leitura permitiu identificar conceitos, princípios e normas de sustentação dos Programas. Quais os significados implícitos e explícitos gerados por tais Programas? Que suas implicações têm representado para a gestão escolar? Buscando responder a estas questões, os documentos produzidos em função deles (Decretos, Resoluções, Portarias, Manuais Operacionais, Relatórios e etc.) foram verificados por meio do acesso à página oficial do Ministério da Educação tanto no campo Educação Básica como na página oficial do Fundo Nacional Desenvolvimento Educacional (FNDE).

Buscaram-se os significados teóricos e ideológicos da abertura da escola nos finais de semana (PEA) e da ampliação de seu turno (PME). Situando-os em seu tempo histórico, percebeu-se que eles: a) - expressam, em seus pressupostos teóricos e metodológicos, as atuais perspectivas atribuídas ao espaço educacional: reduzir a desigualdade, a vulnerabilidade social, melhorar a qualidade do ensino e promover a inclusão social; b) - são coadjuvantes das atuais estratégias de proteção social e de diminuição da desigualdade social; c) - enfatizam a função socializadora e protetora da escola d) - estão alinhados com as estratégias do Estado que assumiu um modelo descentralizador sob os referenciais da gestão gerencial.

3.1 ABRINDO A ESCOLA NOS FINAIS DE SEMANA

O PEA objetiva tornar as escolas públicas espaços alternativos para o desenvolvimento de atividades complementares às ações educacionais, nos finais de semana. Visa a melhorar a qualidade da educação, contribuir para a construção de uma cultura de paz,

reduzir os índices de violência e aumentar as oportunidades de emprego aos jovens, principalmente àqueles em situação de vulnerabilidade social. Recomenda a ampliação das ações da escola para os finais de semana, tendo três premissas básicas: “*ampliar o escopo das atividades da escola para a melhoria da qualidade da educação*”; “*promover o diálogo, a cooperação e a participação dos alunos, pais e equipe de profissionais que atuam na escola; e reduzir a violência, a vulnerabilidade socioeconômica nas comunidades escolares*” (BRASIL, 2004b, grifo nosso).

No Brasil, o PEA foi inspirado no Programa “Abrindo Espaços”, coordenado pela UNESCO e lançado em 2000, Ano Internacional da Cultura da Paz¹³⁹, e, desde então, vêm sendo propostas ações que combinam elementos de *inclusão social e educação* cujo lócus privilegiado são as escolas públicas. Em parceria com governos estaduais, o Programa foi inicialmente implantado no Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia e, em 2003, no Estado de São Paulo. No Rio Grande do Sul, ficou conhecido como Escola Aberta para a Cidadania e transformado em política pública estadual em 2007¹⁴⁰. Sergipe, Mato Grosso, além do município de Cuiabá, também firmaram acordo de cooperação técnica com a UNESCO para sua implantação¹⁴¹.

Entre 2000 e 2006, em parceria com secretarias municipais e estaduais de educação, o Programa Abrindo Espaços, que exigiu a participação das três esferas de governo: federal, estadual e municipal, foi instalado em 10 mil escolas e atendeu cerca de 10 milhões de pessoas nos cinco primeiros estados em que foi implantado – Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia e São Paulo (NOLETO, 2008a). Sua estrutura é composta por oficinas e coordenadores, oriundos da comunidade; representantes das secretarias parceiras, supervisores, coordenadores temáticos; uma coordenação nacional, integrada pela SECAD, entre outros parceiros governamentais. O Programa foi proposto, no contexto brasileiro, alardeado pelos altos índices de violência envolvendo jovens das periferias e propalados pelas

¹³⁹ Em 1997, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou o ano 2000 como o Ano Internacional da Cultura de Paz e definiu que o período de 2001 a 2010 seria a Década Internacional por uma Cultura de Paz e Não Violência, que teria a coordenação geral da UNESCO (NOLETO, 2008a).

¹⁴⁰ No ano de 2007, foi instituído como Política Pública do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, para a área da educação através da lei nº 12.865/2007 e regulamentado pelo decreto nº 45.464/2008. Informação disponível em: http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/escola_aberta.jsp?ACAO=acao1.

¹⁴¹ Inicialmente foi proposto um programa piloto, lançado em 15 de outubro de 2004, e a abertura das escolas a partir de novembro de 2004. O atendimento inicial foi dado a 155 escolas distribuídas nos estados de PE, ES e MG. Estimou-se o atendimento a 200.000 beneficiados, entre estudantes e familiares, por final de semana.

pesquisas da UNESCO no final da década de 90¹⁴². Os dados apresentados, somados às preocupações do governo e da sociedade, apontaram para a necessidade de mecanismos de intervenção que ocupassem o tempo de ócio dos jovens brasileiros e prevenissem a violência.

Em 2000, a UNESCO convocou duas Unidades Federadas, Rio de Janeiro e Pernambuco, para desenvolver atividades e políticas que possibilitassem diminuir os elevados índices de violência detectados nas diversas pesquisas realizadas. No Rio de Janeiro, a primeira fase durou de agosto a dezembro de 2000, contando com a participação de 111 escolas. Na segunda, de 2001 a junho 2002, contemplaram-se 232 escolas da rede estadual de ensino de todo o Estado. Pernambuco iniciou suas atividades em 15 escolas e 15 municípios, especialmente em sua Região Metropolitana, marcada pela violência. Os dados mostravam, naquele período, que nos finais de semana, estes índices aumentavam em torno de 60%, talvez porque uma das grandes fontes de descontentamento da juventude, principalmente entre famílias menos abastadas, fosse a falta de alternativas culturais, artísticas, esportivas e de lazer, sobretudo nestes dias. Em São Paulo, o Programa foi implantado em praticamente toda a rede estadual, atingindo 5.306 escolas de um total de seis mil. Com o nome de Escola da Família, contou com 30 mil voluntários e 35 mil universitários atuando diretamente nas escolas (NOLETO, 2008). No Rio Grande do Sul, denominado “Programa Escola Aberta para a Cidadania”, foi desenvolvido desde agosto de 2003, e combinou elementos das áreas da Educação e do Desenvolvimento Social, trabalhando amplamente com componentes de inclusão social, beneficiando um total de 150 escolas e um público de mais de 130 mil pessoas a cada final de semana. Com o crescente sucesso, o Programa ganhou legitimidade com a Resolução/CD/FNDE/nº 052, de 25 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004b). Sua ampliação ocorreu, significativamente, a partir de 2007 quando esteve presente em todos os Estados da Federação, favorecendo, segundo informações da Unesco, 1.895 escolas. Os dados de 2011 mostram que o Programa esteve em 2.223 escolas estaduais e municipais (BRASIL, 2011).

¹⁴²Pesquisas realizadas pela UNESCO com jovens de diversas cidades do Brasil (Brasília, Fortaleza, Curitiba, Rio de Janeiro) permitiram verificar que, aproximadamente, 60% dos jovens na faixa de 14 a 19 anos de idade foram vítimas de algum tipo de violência nas unidades escolares, nos últimos anos. Em outro estudo, finalizado em 2002, também é verificada a escalada de violência que vitima nossa juventude: a taxa de mortalidade, na faixa etária de 15 a 24 anos por causas violentas, duplicou nas duas últimas décadas. No contexto internacional, índices de homicídios entre jovens são extremamente elevados. Outras informações são ainda mais preocupantes: no plano nacional, 40% das mortes entre jovens devem-se a homicídios. Nas capitais do País, essa proporção se eleva para 47. Sobre os índices de violência, consultar Waiselfisz e Maciel (2003, p. 10).

Quadro 1 - Síntese das ações do Programa ESCOLA ABERTA

FEDERAL	Resolução/CD/FNDE/nº 052, de 25 de outubro de 2004
Objetivos	Melhorar a qualidade da educação; reduzir a violência e a vulnerabilidade; construir uma cultura de paz; promover e ampliar a integração entre escola e comunidade; promover a cidadania.
Ações	Abertura das escolas Final de Semana (sábado e ou domingo)
Equipe	Coordenador interlocutor, coordenador temático, coordenadoria financeiro, supervisores Pedagógicos, direção da escola, coordenador e educador comunitário; oficinas.
Gestão	Intersetorial; descentralizada; Comitês locais, municipais e estaduais; corresponsabilidade dos Estados, Municípios e Comunidade Escolar; parcerias publico-privadas.
Parceiros	Executado pelo FNDE, SEB, SECAD, com a cooperação técnica da UNESCO, Secretaria Estaduais - SEDUC e Órgãos Municipais de Educação.
Financiamento	Dotações consignadas na Lei Orçamentária da União repassado pelo FNDE por meio do PDDE.

Fonte: Adaptado da Resolução/CD/FNDE/nº 052 de 2004

O PEA propõe-se a “*ressignificar o espaço da escola*”, “quebrar os muros existentes entre a escola e a comunidade” e evidenciar a “[...] *apropriação democrática do espaço público, valorização das culturas locais*, celebração das diferenças no âmbito da igualdade perante a lei e socialização do saber como promoção de autonomia e de participação social”. (TINOCO; SILVA, 2007, p. 8, grifo nosso).

Tendo a escola como “*locus do encontro*”, busca fortalecer a relação entre o conhecimento formal, historicamente acumulado, e os saberes populares. Visa a estender as experiências de aprendizagem, ao trazer para a instituição os saberes e talentos que fluem na vida das comunidades, contribuir para a construção de vínculos entre a escola e a comunidade, estimulando a participação no cotidiano da instituição, em tomadas de decisões e colaborando para a qualidade das suas atividades. Expande o conceito de comunidade escolar, ao incluir como atores as famílias dos alunos e os moradores locais. Sua estratégia foi atuar em pequenas comunidades, ampliar as ações da escola, integrando-as com outras ações educativas complementares de governos, estabelecendo parcerias em todas as instâncias da administração pública. Previa uma ação descentralizada com a intenção de tornar a escola “[...] espaço para o desenvolvimento de ações sociais comunitárias, de realização de atividades que valorizem a cultura local e atendam as necessidades da comunidade.” (TINOCO; SILVA, 2007, p. 15).

Aponta para a ressignificação da escola e a construção de um sentimento de pertencimento, mais especificamente, para o grupo de alunos diretamente envolvidos com o

fenômeno de violência. Sugeria o desenvolvimento de ações, por meio de oficinas¹⁴³, definidas e planejadas a partir de um levantamento realizado na própria comunidade. Busca elevar a autoestima dos participantes, contribuir para a formação da cidadania e garantir a paz social, mediante a inclusão e a formação profissional inicial dos jovens e de outros moradores das comunidades em situação de vulnerabilidade. Ao facultar à comunidade o acesso às dependências escolares para a realização de variadas atividades, enseja aproximar as instâncias formadoras dos jovens, contribuindo para a edificação de vínculos que viessem a se traduzir em participação permanente na vida escolar diária. Para isso, prioriza alguns eixos estruturantes: educação, cidadania e inclusão social. As oficinas se constituem espaços de inclusão dos interesses, necessidades e linguagens da juventude, de acolhimento às diversas formas de expressão cultural, momentos propícios ao exercício de democracia, além de favorecerem o trabalho com as diferenças, nas relações interpessoais, e oportunidades para o exercício da solidariedade e do respeito aos limites entre os próprios direitos e os alheios (TINOCO; SILVA, 2007).

As orientações para a implantação do PEA foram dispostas num conjunto de cadernos e livros da série “Saber e Fazer”¹⁴⁴, os quais apresentavam pressupostos teóricos, normas para sua implantação, orientações para a formação dos educadores e relatos das experiências bem sucedidas. O conteúdo era fruto de documentos produzidos pela equipe do Setor de Ciências Humanas e Sociais da UNESCO no Brasil e de publicações que avaliaram o Programa em estados e municípios brasileiros em diferentes estágios da sua execução.¹⁴⁵

¹⁴³Essas oficinas, ainda em prática, são de áreas diversas como cultura/artes, esporte e lazer, comunicação, saúde, informática, trabalho e outras (reforço escolar, idiomas, etc.). Podem, também, ser fomentadas pelo MEC, com o objetivo de contribuir para o reconhecimento e a valorização da diversidade cultural nacional, o enfrentamento da discriminação e do preconceito, o desenvolvimento da cidadania e do protagonismo juvenil.

¹⁴⁴No ano de 2008, a representação da UNESCO no Brasil lançou uma coleção de sete publicações para sistematizar uma iniciativa de inclusão social e redução de violência com foco na escola, no jovem e na comunidade, tendo a Fundação Vale do Rio Doce como parceira e financiadora da publicação. A Série Saber e Fazer, Sistematização do Programa Abrindo Espaços: educação e cultura para a paz, a coleção Construindo Saberes, sobre as referências conceituais e a metodologia, e Abrindo Espaços, um guia passo a passo de implantação do programa. Trata-se de publicações que eram resultado da experiência acumulada ao longo da existência do Programa Abrindo Espaços e avaliações realizadas.

¹⁴⁵Essa série, mesmo não sendo resultado de encontros e conferências nacionais ou internacionais publicados diretamente pela UNESCO, explicita as bases pedagógicas do programa e foi organizada pela coordenadora de Ciências Humanas e Sociais da UNESCO no Brasil e, por isso, mereceu atenção e neste estudo.

A educação é apresentada como *base estruturante das ações*, tendo por referência as orientações e concepções sugeridas pela UNESCO.¹⁴⁶ Almejava-se fortalecer o conceito de *educação ao longo da vida*, bem como *erradicar e combater a pobreza*. Pelo Programa, sugere-se a construção de uma “nova escola” para o século XXI, compreendida “[...] como “*escola-função*”, e não apenas como “*escola-endereço*”, ou seja, uma escola que, de fato, contribua para o desenvolvimento humano e integral dos seus alunos e da comunidade.” (NOLETO, 2008c, p 14, grifo nosso).

Propunha-se que a ocupação da escola deveria ocorrer não apenas no espaço físico, mas também na utilização de seus recursos humanos (equipe pedagógica, professores e funcionários gerais), pois o desenvolvimento das atividades dependia do espaço escolar e seus equipamentos e participação de sua equipe, além de voluntários. O fato de a escola, que é também apontada como responsável pela violência “relacionada à gestão pouco democrática da escola, com as normas e os modos de funcionamento impostos de maneira pouco democrática”, pode estar ligado:

[...] à inexistência de canais de comunicação entre os adultos e as crianças/jovens que convivem na escola [...] pode ser decorrência de práticas pedagógicas que não estejam suficientemente preparadas para identificar, valorizar e respeitar as diferenças e a diversidade (NOLETO, 2008a, p. 55).

Esperava-se que a abertura das escolas nos finais de semana contribuísse para sua ressignificação e convertesse práticas e atos violentos em solidariedade, respeito e ética trazendo para seu interior a vivência cotidiana dos preceitos da cultura de paz, além de “empoderar os jovens, fortalecer a comunidade, fortalecer o papel da escola e contribuir para a redução dos índices de violência” [...] (NOLETO, 2008a, p. 15). Para o desenvolvimento desta ação, buscou-se o trabalho comunitário, levantando as demandas locais, valorizando talentos e fortalecendo as ações por meio de parcerias com organizações não governamentais e outras entidades que atuam na região da escola. Procurando construir uma relação diferente entre os jovens, a comunidade e a escola, o Programa representava uma alternativa à falta de acesso a atividades culturais nas periferias brasileiras. Assim, a escola deveria ser reconhecida como espaço potencialmente privilegiado para o investimento em um processo de mudança de

¹⁴⁶ De acordo com Noletto (2008a), por meio da criação e implantação do Programa ABRINDO ESPAÇO, a UNESCO, no Brasil, teve a oportunidade de atuar como laboratório de ideias e como catalisadora da cooperação internacional, cumprindo sua estratégia de disseminar as lições aprendidas, subsidiando a formulação de políticas públicas e ajudando a criar as diretrizes metodológicas de um programa nacional baseado na cultura de paz, com o objetivo de propor um espaço de inclusão social e de valorização da escola pública.

atitude e comportamento dos jovens expostos, ativa ou passivamente, à violência, sendo o locus privilegiado das ações do Programa, incorporado ao seu Projeto Político Pedagógico (P.P.P.) e integrado às ações da semana. Destaca-se, ainda, a dimensão *descentralizadora e a flexibilidade* do Programa de modo a adequar-se às realidades e necessidades locais. Situando seus objetivos e suas estratégias de ação, observa-se que ele não aponta as causas da violência denunciada, ressalta apenas as relações de conflitos locais na relação escola, comunidade e jovens. Intenta-se, ocultar as reais causas da exclusão, não demonstrando pretensão de querer resolver e nem de superar a situação denunciada. Não discute as razões da pobreza, nem da violência, mas visa a atenuar os “efeitos da revolta” ou dos possíveis questionamentos dificultando a percepção das dificuldades objetivas “[...] com uma tendência a transfigurar suas determinações ontológicas sociais em questões epistemológicas individuais.” (MÉSZAROS, 2009, p. 49).

O PEA foi desenvolvido a partir da adesão voluntária das escolas com o envolvimento das comunidades. Seriam atendidas, preferencialmente, as escolas públicas de ensino fundamental e ensino médio, situadas em regiões metropolitanas, consideradas como áreas de risco social, e as escolas que integravam os sistemas de educação estadual e municipal cadastradas no Censo Escolar. No manual operacional de 2010/2011, além destes critérios de adesão, destacavam-se as escolas localizadas em municípios com população acima de 50 mil habitantes, em especial, as regiões metropolitanas, áreas atendidas pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania PRONASCI¹⁴⁷, e os resultados indicados pelo IDEB. Além disso, as escolas deveriam: a) Garantir infraestrutura para realizar as atividades diversificadas nos finais de semana; b) Estar localizadas em área com pouca oferta de equipamentos públicos de cultura e lazer; c) Ofertar os anos finais do Ensino Fundamental e/ou Ensino Médio; d) Contar com número de matrículas igual ou superior a 200 alunos; e) Ter 30% ou mais de alunos atendidos pelo Programa Bolsa Família (BRASIL, 2010b).

Para seu desenvolvimento, o manual relacionava um conjunto de atribuições à equipe envolvida, que deveria ser composta, na sua maioria, por voluntários - membros da comunidade e da escola. O diretor, o único membro efetivo, tinha a responsabilidade de

¹⁴⁷Desenvolvido pelo Ministério da Justiça, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) marca uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país. O projeto articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública (BRASIL, 2012c).

gerenciar o Programa em conjunto com os voluntários¹⁴⁸. Recomendava-se a formação do comitê local, articulado com as demais instâncias participativas existentes na unidade escolar, em especial o Conselho Escolar. Dessa forma, buscava-se garantir, a *condução democrática e o controle social dos recursos públicos*. Por intermédio das Secretarias de Educação e das escolas, os Estados e Municípios participantes deveriam organizar equipes para a gestão, orientação pedagógica e acompanhamento das aplicações dos recursos. A equipe gestora seria composta por: coordenador interlocutor, coordenador (es) temático(s), supervisor (es) e articulador (es).¹⁴⁹ Sugeria-se, ainda, a formação de um comitê municipal com a participação dos representantes das unidades escolares, de projetos parceiros das ações nas escolas e na Secretaria, dos supervisores/articuladores e dos coordenadores temáticos e de programas afins com o PEA¹⁵⁰.

A coordenação nacional do PEA ficaria a cargo de uma equipe sediada em Brasília¹⁵¹ e em algumas regiões/estados onde há maior concentração de secretarias e/ou escolas participantes do Programa (Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul). O FNDE foi considerado um parceiro fundamental na coordenação e execução do PEA. Sua equipe tinha a corresponsabilidade estratégica na gestão nacional que colaborava em todas as questões relativas ao repasse de recursos, à elaboração de referências e diretrizes de execução, à prestação de contas etc. A UNESCO, sua principal parceria, compunha a coordenação nacional das decisões e suas diretrizes, e dela compartilhava, sendo responsável pela articulação com outros programas em que atuava em cooperação técnica, incluindo outros ministérios e instâncias de governo.

Considerando-se que a realidade das periferias é marcada pela falta de acesso à política de cultura e lazer para a população de modo geral e os jovens, em especial¹⁵², seria

¹⁴⁸ Sobre as funções de cada membro do PEA consultar a Resolução/CD/FNDE/n.º052, de 25 de outubro 2004 (BRASIL, 2004b).

¹⁴⁹ O manual observava que a participação de supervisores/articuladores sem vínculo formal com a EEx, mas com vasta experiência no Programa, tem obtido resultados positivos. Esse arranjo, não deveria, todavia, ultrapassar 50% do total de supervisores/articuladores da secretaria. No caso das redes com apenas um supervisor/articulador, este deveria ser um servidor do quadro técnico.

¹⁵⁰ Este comitê caracterizava-se por ser uma instância que visava a estimular a troca de experiências e o planejamento coletivo de estratégias de desenvolvimento do Programa, como formação, acompanhamento, parcerias, definição de metas. Tinha por objetivo possibilitar o enraizamento do PEA e a ampliação da vivência de gestão compartilhada de políticas públicas educacionais e do regime de colaboração entre as Secretarias e os parceiros (BRASIL, 2010c).

¹⁵¹ Em Brasília, a equipe do programa estava inserida na coordenação-geral de atividades educacionais complementares (CGAEC), da Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania (DEIDHUC), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do MEC.

¹⁵² O Brasil possui cerca de 50 milhões de jovens, com idade entre 15 e 29 anos, apesar dos avanços que a juventude vem conquistando, com a implementação de políticas para a juventude pós década de 90, sabe-se que muitos permanecem sem acesso a direitos básicos, como saúde, educação, trabalho e cultura e etc. No Brasil, as demandas juvenis entraram apenas recentemente na agenda das políticas públicas, com a implementação da Política Nacional de Juventude (PNJ), a partir de

responsabilidade da escola suprir tal lacuna. Assim, abrir a escola no final de semana pode ser considerada uma estratégia encontrada por meio de um programa de solução rápida e de “baixo custo”. A proposta de incorporar as atividades do PEA às práticas educativas da instituição escolar, num primeiro momento, foi favorecida pela estrutura organizada das escolas que não exige de seus executores disponibilidade de muitos recursos financeiros como a construção de prédios, compra de equipamentos e/ou contratação de funcionários, ao se considerar que as ações são coordenadas por membros da escola e da própria comunidade de forma voluntária. Apropria-se de uma estrutura conquistada pela população e lhe atribui outros significados, expressando a ocupação de espaços públicos otimizados para outros fins. E, num segundo momento, ao propor a construção de uma relação informal com a escola, atribuindo-lhe a função de converter práticas e atos violentos em solidariedade, respeito e ética, tendo por referência a cultura de paz, desloca as causas do desemprego da violência e da consequente exclusão para o âmbito local e individual, ou seja, responsabiliza-se a escola de maneira geral, e o sujeito em particular, pela sua condição, sem estabelecer qualquer tipo de relações com a questão de classe social. No lugar das relações de trabalho, a cultura passa a ser o elemento estruturante da sociedade e a subjetividade e a individualidade são resgatadas em detrimento das dimensões objetivas e coletivas das dinâmicas sociais, institucionais e educativas (HIDALGO, 2008).

Mesmo reconhecendo os conflitos, a violência e a falta de políticas de lazer, opta-se pela superação destas dificuldades por meio do diálogo, de soluções locais, abdicando-se da reivindicação do direito de construção de políticas públicas de educação, cultura e lazer. Os documentos do PEA apontam que a educação precisa se consolidar como um projeto comum da escola e da comunidade, sendo a escola o único equipamento público existente e, portanto, *locus* privilegiado para o exercício da cidadania e o acesso a políticas públicas. Estes pressupostos revelam a ressignificação do espaço escolar, quando propõem a construção de uma cultura cívica, harmoniosa, consensual, capaz de responder positivamente ao bem comum, à construção da velha coesão social, trabalhando e contribuindo para a manutenção das relações de poder, apesar de todos os conflitos, adversidades, falta de recursos humanos e materiais.

3.2 AMPLIANDO A JORNADA ESCOLAR PARA FOMENTAR A ESCOLA EM TEMPO INTEGRAL

O PME visa a “[...] fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio de apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar” (BRASIL, 2007b). Sua proposta considerou o artigo 34 da LDBEN (Lei nº 9.394/96), que determina a progressiva ampliação do período de permanência na escola, e o Estatuto da Criança e do Adolescente, (Lei nº 8.069. 1990), a Política Nacional da Assistência Social que atribui ao Estado à responsabilidade de: “[...] prover a proteção social à criança ao adolescente e ao jovem, bem como às suas famílias, nas situações de vulnerabilidade, risco ou exclusão social, potencializando recursos individuais e coletivos capazes de contribuir para a superação de tais situações, resgate de seus direitos e alcance da autonomia”. (BRASIL, 2007b, p. 1).

Reconhece a situação de vulnerabilidade e risco a que estão submetidas parcelas de crianças e adolescentes e suas famílias, marcadas pela pobreza, discriminação étnico-racial, baixa escolaridade, fragilização de vínculos, trabalho infantil, exploração sexual e outras formas de violação de direito. Destaca a importância da articulação entre as políticas sociais de inclusão e o papel fundamental que a educação exerce neste processo, compreendida de forma ampla, englobando “[...] os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência comunitária, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais [...]” (BRASIL, 2007b, p. 1). Propõe a articulação das políticas sociais de inclusão, destacando seu “caráter intersetorial” e a corresponsabilidade de todos os entes federados. Além do aumento da jornada, sugere a “[...] oferta de novas atividades formativas e de espaços favoráveis ao seu desenvolvimento” (BRASIL, 2007b, p. 2). Considerando-se todos os elementos citados, justifica-se sua implantação do Programa com o objetivo de:

[...] contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da *articulação de ações, de projetos, e de programas do Governo Federal* e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas, *alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos e processo e conteúdos educativos* (BRASIL, 2007b, p. 2, grifo nosso).

A escola, diante dos inúmeros problemas sociais em que vivem crianças, adolescentes e jovens, é apontada pelo PME como uma instituição de referência, responsável por uma variedade de funções, em destaque, as missões sociais e assistenciais. Observa-se,

nas proposições do PME, por meio da Portaria Interministerial, a articulação dos programas federais que pretende alterar o ambiente escolar com a proposição de ações socioeducativas no contraturno escolar, incluindo os campos da educação, das artes, da cultura, do esporte e lazer, buscando a melhoria do desempenho educacional, o cultivo das relações entre professores, alunos e suas comunidades, garantindo a *proteção social, a assistência social* e a formação para a cidadania.

Visa ainda a contribuir para a *redução da evasão, da reprovação a distorção idade/série*, mediante a implementação de ações pedagógicas para *melhorar as condições de rendimento e o aproveitamento escolar*; oferecer atendimento educacional especializado a crianças, adolescentes e jovens com necessidades especiais; *prevenir e combater o trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de exploração*. Propõe a integração comunitária, ampliando sua participação na vida escolar e social bem como promovendo o acesso aos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social - SUAS (BRASIL, 2007b).

Observa-se que a Escola integra-se ao conjunto das atuais políticas compensatórias, tornando-se, segundo Algebaile (2009), “um posto avançado do Estado”, sendo vista como principal espaço de integração e articulação dos programas sociais, o que resulta, claramente, num superdimensionamento das funções da escola levando a seu “robustecimento”. Além disso, o Programa aponta para a integração das ações preventivas e, assim como no PEA, destaca a escola como centro de referência, visando a promover sua aproximação com as famílias e as comunidades, mediante atividades que englobem a responsabilização, a interação com o processo educacional, a integração com os equipamentos sociais e comunitários e a vida escolar. Isso requer a articulação das ações do governo federal que tenham como beneficiárias crianças, adolescentes e jovens, e a proposição da integração dos programas dos respectivos Ministérios. Outras ações oferecidas por instituições públicas e/ou privadas podem compor o Programa, desde que ofereçam atividades gratuitamente e estejam integradas as redes e escolas participantes¹⁵³. O PME compartilha com a proposta do PEA a ideia de “baixar os muros da escola”, com o desafio de “vincular aprendizagem à vida” e, desta forma, busca diminuir as desigualdades educacionais e a valorização da diversidade cultural brasileira. Com tal intuito, pretende ampliar tempo, espaço e oportunidades educativas,

¹⁵³A meta era chegar ao ano 2010 a cidades com mais de 90.000 habitantes, em territórios marcados por situações de vulnerabilidade social e educacional, tendo atingido, em 2011, cerca de 15.000 escolas, incluindo-se municípios com mais de 18.800 habitantes. Até 2014, a previsão é de que o PME esteja em todo território nacional, chegando a 32.000 escolas (BRASIL, 2011, p. 7).

compartilhar esta tarefa com a família e diferentes atores, de maneira a “conectar” o processo de escolarização à vida e aos interesses dos alunos (BRASIL, 2011).

Quadro 2 - Síntese das ações do Programa MAIS EDUCACAO

Programa Federal	Oficializado pela Portaria Interministerial nº 17/2007. Regulamentado pelo Decreto 7.083/2010.
Ações	Promove a ampliação de tempos, espaços, oportunidades educativas e o compartilhamento da tarefa de educar entre os profissionais da educação e de outras áreas, as famílias e diferentes atores sociais, sob a coordenação da escola e dos professores.
Objetivos	Fomentar a educação integral; Reduzir a evasão, a reprovação e a distorção idade/série; Prevenir e combater o trabalho infantil, a exploração sexual; Aproximar a escola, as famílias e as comunidades; Promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais; Convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica; Enfrentar a violência contra crianças e adolescentes.
Equipe	Professor Comunitário e monitores (preferencialmente estudantes universitários ou pessoas da comunidade com habilidades apropriadas).
Gestão	Intersetorial; descentralizada; Organização de comitês locais, municipais e estaduais; corresponsabilidade de Estados, Municípios e Comunidade Escolar; parcerias público-privadas.
Financiamento	Operacionalizado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, em parceria com a Secretaria de Educação Básica, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para as escolas dos territórios prioritários.
Parceiros	Ministério da Educação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério do Esporte, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Cultura, o Ministério da Defesa, a Controladoria Geral da União.

Fonte: Adaptado de Brasil (2007 b).

De acordo dados do MEC, o PME conta com a parceria de 1309 Secretarias de Educação, sendo 1282 municipais e 26 estaduais, além da secretaria de educação do Distrito Federal. Em 2011, aderiram ao Programa 14.995 escolas com 3.067.644 estudantes¹⁵⁴. Estes dados revelam a amplitude do Programa e as intenções que se tem de expandi-lo para a maioria das escolas do território brasileiro remetendo à reconfiguração das escolas públicas

Em sua execução, prioriza-se atender estudantes: que estão em situação de risco e vulnerabilidade social; estudantes que congregam, lideram, incentivam e influenciam positivamente seus colegas; em defasagem ano escolar/idade; estudantes dos anos finais da 1ª fase do ensino fundamental (4ª série / 5º ano) e da 2ª fase do ensino fundamental (8ª série/ 9º ano), entre os quais há maior saída extemporânea e/ou repetência; que demonstram interesse em estar na escola por mais tempo; cujas famílias demonstram interesse na ampliação de sua permanência na escola (BRASIL, 2011). Com isso, busca “construir redes de aprendizagem”, capazes de influenciar favoravelmente o desenvolvimento dos estudantes. Conclama os professores e gestores das escolas públicas com o intuito de superar a frágil relação entre a

¹⁵⁴Dados disponíveis em Brasil (2013)

escola e a comunidade, expressa inclusive na dicotomia entre turno x contraturno, currículo x ação complementar. Propõe um debate sobre o projeto educacional da escola, da organização de seus tempos, da relação com os saberes, com práticas contemporâneas e destaca os espaços, potencialmente educadores, da comunidade e da cidade. Espera, ainda, o envolvimento de toda a comunidade, em especial dos estudantes, para a construção de um ambiente favorável à aprendizagem (BRASIL, 2011, p. 18).

Assim como o PEA, o PME sugere sua articulação ao P.P.P., enfatiza o currículo como elemento para sua integração e propõe a organização não apenas física da escola, mas também de sua estrutura pedagógica. Em 2010, o decreto nº 7.083 (BRASIL, 2010a) esclareceu a dimensão pedagógica das ações e regulamentou a oferta de educação básica em tempo integral, definida como: “[...] jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total em que o aluno permanece na escola ou em atividades escolares em outros espaços educacionais.” (BRASIL, 2010a, p. 1).

Suas ações podem ocorrer dentro ou fora da escola, desde que estejam sob a coordenação pedagógica da escola e articuladas às ações de escolarização. Sugeriu-se a constituição de territórios educativos, integrando os espaços escolares com os equipamentos públicos como os centros comunitários, bibliotecas públicas, praças, parques, museus e cinemas. Propôs-se a integração entre as políticas educacionais e sociais, em interlocução com as comunidades escolares e apontou-se para a retomada das experiências referentes à educação integral, sugerindo a readequação dos prédios escolares, além da gestão e a formação dos professores (BRASIL, 2010a)¹⁵⁵.

Com o intuito de contribuir para a conceituação, operacionalização e a implantação do Programa, apresentou-se uma série de cadernos para orientar e nortear o seu processo de

¹⁵⁵ Para o processo de formação, convidam-se as universidades para realizar a articulação dos sistemas de ensino a fim de assegurar a produção do conhecimento, a sustentação teórico-metodológica e a formação inicial e continuada dos profissionais.

Implementação nos estados e municípios¹⁵⁶. Com o PME, o MEC objetiva construir um modelo de educação integral que atenda às necessidades de proteção de crianças e adolescentes. Para isso, retomou as referências de diferentes vertentes políticas e pedagógicas da educação integral, experiências de educadores como Anísio Teixeira e procedimentos bem sucedidos adotados em São Paulo, Belo Horizonte/MG, Apucarana/PR, Nova Iguaçu/RJ etc. A educação integral foi apresentada como uma ação estratégica que garantiria a proteção e o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes.

Acreditava-se que a ampliação de tempos, espaços e oportunidades educativas qualificassem o processo educacional e melhorassem o aprendizado dos alunos. Entretanto, a proposta não era reformar as escolas públicas brasileiras e sim integrar e/ou otimizar projetos já existentes com a participação dos diferentes atores sendo corresponsáveis pela efetivação da proposta. Sobre tal intenção, um dos documentos observa: “Não se trata, portanto, da criação ou recriação da escola como instituição total, mas da implicação dos diversos atores sociais que já atuam na garantia de direitos de nossas crianças e jovens na corresponsabilidade por sua formação escolar e integral.”¹⁵⁷ (BRASIL, 2009b, p. 19)

Indica-se, ainda, nas orientações, que a vulnerabilidade e o risco social interferem no processo de aprendizagem e, mesmo não sendo determinante, podem contribuir para o baixo rendimento escolar, para a defasagem idade/série e, em última instância, para a reprovação e a evasão escolares. Alerta-se que “Não se trata aqui de criminalizar ou patologizar a pobreza, mas de construir soluções políticas e pedagógicas criativas e consequentes para o combate às desigualdades sociais e para a promoção da inclusão educacional”. (BRASIL, 2009b, p. 12). A proposta caminha para a ampliação das funções da escola pública apontando para um duplo

¹⁵⁶O primeiro caderno, intitulado *Gestão Intersetorial no Território*, ocupou-se dos marcos legais do Programa, das temáticas da educação integral, gestão intersetorial, da estrutura organizacional e operacional, dos projetos e programas ministeriais que o compõem e de sugestões para procedimentos de gestão nos territórios. O segundo, *Educação Integral*, apresentou a referência sobre educação integral para o debate nacional. O texto foi produzido por grupo de trabalho, composto por gestores e educadores municipais, estaduais e federais, representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, do Conselho Nacional dos Secretários de Educação – CONSED, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, da Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação – ANFOPE, de universidades e de Organizações não governamentais comprometidas com a educação. *Rede de Saberes Mais Educação*, o terceiro caderno, sugeriu caminhos para a elaboração de propostas pedagógicas de educação integral por meio do diálogo entre saberes escolares e comunitários. Estes caminhos foram representados na forma de mandalas de saberes, incorporando as diversas realidades territoriais brasileiras.” (BRASIL, 2009b, p. 13).

¹⁵⁷Os referenciais da UNESCO são citados nesse documento orientador, destacando os elementos das necessidades de aprendizagem de crianças, adolescentes e jovens. Na publicação da UNESCO – *Dez fatores para uma educação de qualidade para todos no século XXI* – tais elementos são citados e destacados assim: Confiar em si mesmo e nos outros; Realizar um projeto; Dominar as capacidades necessárias para concluir um projeto; Relacionar-se com os demais de maneira saudável; Explicar sua própria vida e o mundo. (BRASIL, 2009b) Isso é apontado como pistas em relação às aprendizagens necessárias no interior das ações do programa. Propõem-se, pois, novos arranjos educativos que eduquem para a convivência.

desafio – educação e proteção. Ampliam-se as possibilidades de atendimento, cabendo à escola assumir responsabilidades que explicitamente foram destacadas nos documentos. Assim, menciona-se que a escola pública “[...] passa a incorporar um conjunto de responsabilidades que não eram vistas como tipicamente escolares, mas que, se não estiverem garantidas, podem inviabilizar o trabalho pedagógico (BRASIL, 2009b, p. 19).

Tendo em vista a ocultação da real causa do empobrecimento da população e a escassez de políticas sociais que dêem conta da sobrevivência e do bem-estar da população, busca-se administrar as carências e suas conseqüências por meio de um conjunto de políticas centradas nas populações de risco, conferindo à escola o protagonismo para encontrar soluções de combate às desigualdade sociais.

Nesta clara transferência de responsabilidades estatais (e, portanto, do conjunto da sociedade) atribui-se ao próprio sujeito portador de necessidades a responsabilidade pela satisfação dos seus carecimentos, ora vinculando-se ‘a auto-ajuda e ‘a ajuda mutua, ora adquirindo os serviços como mercadoria (MONTANÕ, 2002, p. 190).

O Programa aponta o desafio de implementar um projeto educativo, que propõe a articulação do serviço público que remete à expansão da ação educativa da escola. A educação integral é apontada como alternativa encontrada para a “proteção” e o “cuidado”, situados no campo das políticas sociais. A função de “cuidar” tem sido apontada como parte da função da escola e percebe-se um estímulo para que a escola não tenha receio de assumir este papel e compartilhe esta responsabilidade com outras instâncias (BRASIL, 2009b). A proposta é a construção de uma comunidade de aprendizagem, expressa como:

[...] uma comunidade humana organizada que constrói um projeto educativo e cultural próprio para educar a si própria, suas crianças, seus jovens e adultos, graças a um esforço endógeno, cooperativo e solidário, baseado em um diagnóstico não apenas de suas carências, mas, sobretudo, de suas forças para superar essas carências (TORRES apud BRASIL, 2009b, p. 33).

Ou seja, aponta-se para a reunião de diferentes atores e saberes sociais, que edifica seu próprio projeto educativo e cultural, intentando-se, dessa forma, destituir a escola e a comunidade de um projeto educativo comum, construído a partir da consciência coletiva de classe, tendo o Estado como ponto de referência para a garantia do bem-estar coletivo e o substitui por um projeto individualizado de educação, pautado em uma concepção endógena

de sociedade. Montanõ (2002, p. 191) auxilia para o entendimento do significado desse projeto

Assim contra o princípio universalista das políticas sociais, e corroendo a sua condição de direito de cidadania, elas se destinam hoje apenas a uma parcela da população carente de determinado serviço pontual. Isso redundando tanto em uma queda de qualidade para o grupo de pessoas que dependem do apoio estatal, como numa dualidade na qualidade dos serviços e do acesso a eles.

Aposta-se no “reencantamento” dos fazeres escolares e na “reinvenção do olhar” em relação a todos e a cada um dos estudantes. Há um interesse explícito de ampliar o sentido da escola que assuma a função de proteger, conter a pobreza, deslocando o eixo das causas da pobreza e da desigualdade do âmbito econômico para o educacional. Isso é evidente no documento quando se destaca o seguinte:

Ao considerar os contextos de vulnerabilidade e risco social, é preciso reconhecer que *a educação constitui-se em importante recurso para o rompimento com os ciclos de pobreza*, e este é o desafio convergente e o compromisso das principais políticas sociais do Brasil na atualidade (BRASIL, 2009b, p. 45, grifo nosso).

Além de indicar para a construção de uma comunidade de aprendizagem, em estreita articulação com os diferentes atores, aponta-se para a compreensão de que todos os espaços são educativos, cabendo à escola articular projetos comuns. Em síntese, propõe-se a construção de uma educação integral em tempo integral, aproveitando as condições já existentes em articulação com outros atores da comunidade. Com essas proposições, ressalta-se que o PME pode ser uma estratégia para otimizar o espaço da escola, diante da falta de políticas de atendimento a crianças e adolescentes em virtude do crescente processo de precarização social das famílias.

Os indicadores que aproximam os programas expressam os deslimites¹⁵⁸ da escola em suas funções educativas, pois esta vem se tornando um espaço para o desenvolvimento de ações que não são próprias a ela. Por meio dos programas PEA e PME, o espaço escolar é, então, otimizado, reaproveitado para ações de proteção de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco, local onde as famílias vulneráveis podem deixar seus filhos para tentar um emprego e garantir sua sobrevivência. Ou seja, tem sido utilizada pelo Estado para resolver a falta de políticas públicas sociais. Observa-se, portanto, que via emprego de suas funções e

¹⁵⁸ Expressão utilizada por Algebaile (2009).

(des) funções, por mecanismos de gestão que propõem a descentralização, o compartilhamento de responsabilidades realizadas com o sujeito individualmente ou com as instituições privadas, convênios e/ou ações voluntárias, a escola tem a função de coordenar a gestão da pobreza. Assim, parece nova a velha função da escola pública de atenuar as desigualdades sociais.

Diante dessa realidade, é obvio reconhecer que não é possível construir um projeto de escola pública gratuita, democrática e qualificada, sem estrutura física, recursos financeiros, apostando em alternativas que podem não existir nos pequenos Estados e Municípios. Revelam-se, assim, as intersecções entre as políticas assistenciais voltadas para os segmentos mais pobres e as políticas educacionais, as quais, segundo Campos (2003, p. 186):

[...] são indicadores dessa convivência pouco clara entre as diferentes lógicas dos diversos setores sociais: tradicionalmente, as pontas do sistema educacional são territórios relegados pelos órgãos educacionais e assumidos pela assistência social através dos programas focalizados nos segmentos mais pobres da população.

É possível, portanto, identificar nos documentos do PME, em suas justificativas e objetivos, uma convergência dos objetivos educacionais e assistenciais, a exemplo dos programas de merenda escolar, leite para as crianças, complementação de renda, e tantos outros, que, sob o arcabouço da assistência aos alunos menos favorecidos, trazem para dentro da escola novos conceitos, funções e atribuições. Além disso, permite revelar o caráter dual e contraditório que a educação assume como uma das mais importantes e elementares políticas sociais, como destaca Ugá (2005, p. 289):

Ao mesmo tempo em que se afirma como uma política social de caráter universal (a ampliação da escolaridade e o crescimento do contingente dos alunos atendidos nos sistemas da rede pública, na maior parte dos países latino americanos, é um indicador dessa tendência), ela tem sido orientada também pela lógica da focalização.

Ou seja, a política educacional tem se concentrado em processos que asseguram o acesso e a permanência na escola de grupos socialmente mais vulneráveis. Entende-se, portanto, a atualização da velha função da escola de “instrumento de equalização de oportunidades pela doutrina liberal” que tem a tarefa ideológica de “[...] dissimular os mecanismos de discriminação da própria educação, bem como os da ordem econômica.”

(CUNHA, 1980, p. 60). Retoma-se, pois, o velho paradigma de reconstrução social pela escola e a noção de uma sociedade aberta é reeditada.

3.3 AS IMPLICAÇÕES DO PEA E DO PME NA GESTÃO ESCOLAR

O PME é um dos componentes do PDE que visa a fomentar a construção de uma política de educação integral, utilizando, como estratégia, a articulação de outras políticas públicas. A gestão intersetorial é um dos elementos de sustentação que apontam para a necessidade da articulação de atores sociais e de programas, apresentada como uma nova forma de gestão das políticas educacionais. Assim, de acordo com Silva e Silva (2013, p. 9), “[...] a gestão intersetorial do Mais Educação não é uma invenção isolada em si mesma, mas possui nexos profundos com a lógica política imposta pelo PDE e deste com as novas formas de organização empresarial.” O quadro seguinte mostra a dimensão da intersetorialidade do PME que articula 25 programas federais formulados pelos seis Ministérios.

Quadro 3 - Síntese dos programas federais articulados ao PME

Ciência e Tecnologia	Casa Brasil Inclusão Digital; Centros Vocacionais Tecnológicos; Centros e Museus da Ciência
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
Cultura	Casas do Patrimônio; Cineclube na Escola; Cultura Viva
Desenvolvimento Social e Combate a Fome	Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS; Programa Atenção Integral à Família – PAIF; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; ProJovem Adolescente
Meio Ambiente	Municípios Educadores Sustentáveis; Sala Verde; Viveiros Educadores
Esporte	Esporte e Lazer na Cidade; Segundo Tempo

Fonte: Adaptado de Brasil (2009b).

A partir desses programas, o PME foi estruturado em sete Macrocampos, a saber: acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos e cidadania, cultura e artes, inclusão digital e comunicação e saúde, alimentação e prevenção. Ele deve articular os diferentes programas e projetos no interior da escola, amparando-se na gestão compartilhada, ou seja, na proposta de compartilhamento de responsabilidades e de tarefas com os diferentes sujeitos. O Estado nesta relação é o regulador da política com a função de construir consensos. O Ministério tem a função de: “[...] reconhecer demandas, identificar oportunidades e oferecer estratégias sustentáveis, por meio de uma dinâmica especificamente

regulada entre os agentes, setores da sociedade e esferas de governo, para manter as condições de diálogo, reconhecer dissensos e construir consensos.” (BRASIL, 2009, p. 42).

Aponta-se, nos documentos, que é “[...] fundamental a intervenção do Poder Público na *orquestração* das ações de diferentes áreas sociais [...]” cabendo ao Estado “[...] o planejamento, a coordenação da implementação, o monitoramento e a avaliação das ações pedagógicas que ocorrem no espaço e tempo escolar e outros espaços socioeducativos (BRASIL, 2012c, p. 45). Neste processo, além do conceito de *intersectorialidade*, destaca-se a *governança*, apresentada como sendo a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo, capacidade de comando, direção e implementação (BRASIL, 2012c). Ressalta-se, além disso, a sua habilidade de coordenar, atender aos diferentes interesses em jogo e garantir o comando. Propõe-se que os assuntos que preocupam a comunidade sejam objeto do trabalho sistemático da escola e, para isso, o currículo precisa ser renovado, repensado e flexibilizado. Aponta-se para a territorialização das ações, sendo os sujeitos reconhecidos como “protagonistas do processo educativo.”

Os mecanismos propostos para a gestão do Programa evidenciam o papel regulador do Estado que tem função irrestrita de planejar, coordenar, monitorar e avaliar, cabendo às escolas a função de executar as ações, atingir as metas, com poucos recursos, encontrando soluções criativas, articulando-se com a comunidade e construindo parcerias. Ao se apontar para a necessidade de uma educação integral que impõe a construção de um projeto pedagógico, formação de seus agentes, infraestrutura e meios para sua implantação, propõe-se nos documentos o compartilhamento com os próprios sujeitos (educadores, educandos e a comunidade) a responsabilidade de auxiliar na concretização destas necessidades. Com tal objetivo, faz sentido o incentivo à abertura da escola para a comunidade, às vivências comunitárias, à integração entre os saberes¹⁵⁹. A comunidade é entendida como: “[...] os territórios ou bairros, um conjunto de bairros, algumas ruas, mas sempre são locais onde as pessoas conseguem alguma familiaridade social, geográfica e histórica [...]”. (BRASIL, 2009c, p. 37).

Nos documentos que orientam o PME, outros programas de governo são considerados mediadores de saberes e podem ser facilitadores de determinados aspectos da vida comunitária ou escolar. Sugere-se, então, que os programas sejam escolhidos de acordo com os desafios e potencialidades locais (BRASIL, 2009c) O desafio proposto para o PME

¹⁵⁹No PME, sugere-se a integralidade de maneira a superar termos como “contraturno” e “atividades complementares”, bem como saberes escolares e saberes comunitários

foi estruturar-se sob uma base capaz de permitir que os diversos projetos de educação integral sejam territorializados e nasçam em resposta a cada realidade.

A intersectorialidade passou a ter notoriedade na agenda de debates como uma estratégia para a gestão de políticas setoriais, constituindo-se um fator de inovação para a superação das ações fragmentadas em setores públicos. Nesse sentido, a articulação entre as instituições governamentais e a sociedade civil foi proposta visando à *efetividade* na gestão da política pública. Estudos de Inoja (1998, 2001), Santos (2011) Oliveira (2012); têm explicitado a expressividade deste debate no cenário nacional bem como os limites apresentados para a gestão das políticas sob esta perspectiva. Não é objetivo, neste estudo, realizar um debate das diferentes dimensões que a intersectorialidade assume no âmbito das políticas sociais, entretanto, é relevante destacar que ela é expressão de um modelo de gestão de políticas públicas, pautado nos princípios gerenciais¹⁶⁰.

Considerando os apontamentos dos documentos orientadores dos programas, tanto o PEA quanto o PME exigem uma ação intersectorial das diferentes secretarias, tendo a escola como ponto de encontro e de convergência das diferentes políticas. Os estudos de Oliveira (2012, p. 3) acerca dos seus efeitos sobre a escola pública brasileira, destacam que, no campo das políticas sociais do Estado brasileiro, pode-se ver a “intensificação da dinâmica normativa, processo do qual derivam políticas setoriais que não só tangenciam as políticas educacionais, como também tocam, diretamente, o cotidiano escolar [...]. De acordo com a autora, “[...] há um conjunto de políticas que são formuladas e implementadas visando à potencialização e abrangência dos seus resultados, a partir de uma mesma base material, o que, segundo Oliveira (2012, p. 3), “[...] cria um campo de interseção entre as suas ações.” Esta zona de interseção, ou confluência, é denominada de intersectorialidade e considera-se que a sua presença, ou a falta dela “[...] produzem efeitos no campo do ensino e da aprendizagem escolar, portanto, no contexto de garantia dos direitos educacionais.” Com esse entendimento, a autora, ao entrar no campo dos significados atribuídos à intersectorialidade, ampara-se em Inoja e a define como “articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos”. Significa, portanto,

[...] a potencialização da ação a partir da articulação intencional dos saberes e das práticas pelos atores sociais envolvidos na implementação de uma determinada política para o alcance de fins específicos. Esta noção de intersectorialidade implica ‘partir de baixo’, ou seja, dos atores sociais envolvidos no processo de execução das ações políticas (OLIVEIRA, 2012, p. 4).

¹⁶⁰ Para o aprofundamento acerca do conceito de intersectorialidade, consultar Santos (2011).

Este conceito traz à tona, de acordo com a autora, a reflexão sobre princípios éticos que orientam a autonomia e a participação, com raízes profundas no reconhecimento da exigência de proteção aos direitos de cidadania, e exige a existência de instituições capazes de promover e manter a integração intersetorial. Tal concepção, em sua opinião, ainda não alcançou fruição institucional. Noutra perspectiva, a intersetorialidade pode ser pensada a partir do desenho das políticas. Isso ocorre, quando uma política com objetivos específicos se apóia no contexto de implementação de outra política para obter resultados, criando o que a autora denomina de “zona de confluência” entre duas políticas – educacional e assistencial - que pode significar “[...] a racionalização com a redução dos recursos destinados às políticas sociais e no caso do ensino”. Nesta mesma perspectiva,

[...] ainda que a implementação de uma política sobre a base material de outra não signifique a redução dos recursos, somente o fato de uma política confluir sobre o mesmo contexto de implementação de outra, por exemplo, no contexto de gestão escolar, significa o aumento das atribuições laborativas (OLIVEIRA, 2012, p. 4).

Isso pode “[...] contribuir com a perda da qualidade na dinâmica sobre a qual incidem tais políticas, pois leva a um processo de intensificação do trabalho, sem o espaço reflexivo necessário, que pode resultar na perda de sua qualidade”. (OLIVEIRA, 2012, p. 4). A reflexão desta autora é esclarecedora e suscita, neste estudo, o seguinte questionamento: A estratégia de gestão intersetorial, proposta para o PEA e o PME, que revela a presença de um novo modelo de gerenciamento para as escolas, significa a ação do Estado em busca de racionalização dos recursos resultando na intensificação do trabalho dentro da escola? Esta resposta poderá ser obtida, mergulhando-se no cotidiano da escola e verificando se realmente existe uma confluência entre as políticas educacionais e assistenciais no seu interior e suas consequências na gestão escolar.

É consenso entre os pesquisadores que a gestão da educação básica foi marcada pelas reformas educacionais nas últimas décadas do século XX. No contexto brasileiro, essas reformas, foram sustentadas por concepções que apontaram para a modernização do Estado amparada no gerencialismo. Os estudos de Zanardini (2008, p. 152-153) apontam que:

[...] é possível situar a reforma da Educação Básica e da gestão escolar como componentes da reforma do Estado e da necessária implementação da eficiência gerencial e mercadológica para o atual estágio de configuração do modo capitalista de produção da existência, para o qual as ‘inovadoras’ perspectivas de descentralização, autonomia e avaliação de resultados têm

um importante papel a cumprir: a reprodução de sua ‘nova velha racionalidade’ [...]

Ao se considerar a importância de se refletir sobre o ambiente político no qual os programas se desenvolvem, as forças políticas, bem como as concepções subjacentes às suas estruturas que refletem diretamente nas formas de operacionalização, salienta-se que a estrutura operacional do PEA e PME foi diretamente influenciada por tais estratégias de gestão amparadas nos princípios da nova gestão pública. O estudo dos documentos¹⁶¹ que regulamentam (resoluções) e orientam (manuais operacionais) mostrou que esses programas foram organizados e regulamentados, utilizando-se novas estratégias, ancoradas na gestão financeira descentralizada; os contratos de gestão com planos de trabalho; metas de atendimento; a intersetorialidade, como ação inovadora, visando à articulação dos diversos programas e serviços oferecidos pelo governo federal; o incentivo à busca de parcerias na sociedade e o protagonismo local, incentivando a escolha dos meios adequados e possíveis de serem utilizados para a sua implementação. Mantiveram, entretanto, a concentração das decisões nos órgãos superiores (governo federal). A definição dos objetivos e controle: firmar os acordos, acompanhar as ações, coordenar as atividades, orientar, controlar, fiscalizar, acompanhar, avaliar os impactos dos Programas e realizar sua gestão técnica, administrativa e financeira, está sob responsabilidade dos agentes centrais, Estado e seus representantes, cabendo às escolas a execução das ações, segundo as normas e orientações propostas.

Valendo-se da estratégia de repasse de recursos diretos às contas das Unidades executoras (UEXs), a escola estaria sujeita ao controle e às fiscalizações dos órgãos superiores. Não se conferiu à instituição, nos documentos, autonomia para gerenciar os recursos dos Programas, pois a aquisição de todo e qualquer produto deveria estar adequada à lista de materiais que poderiam ser adquiridos dentro de suas respectivas rubricas (capital e custeio). Além disso, deveriam ser feitos orçamentos, prevalecendo o de menor preço o qual deveria ser aprovado pela APMF. Ao listar os documentos, identificar e analisar seu conteúdo, observou-se que, devido ao controle interno e externo das ações desenvolvidas, exigiam-se relatórios administrativos pedagógicos que deveriam ser disponibilizados

¹⁶¹ A análise contemplou as seguintes resoluções: Resolução/FNDE/CD/ nº 6 de 28 de março de 2006; Resolução nº 19 de 15 de maio de 2008; Resolução /FNDE/CD de 19 de agosto de 2008; Resolução nº 43 de 14 de outubro de 2008; Resolução Nº 04 de 17 de Março De 2009; Resolução Nº 3, de 01 de abril de 2010; Resolução Nº 20, de 6 de Maio de 2011; Resolução/CD/FNDE nº 35, de 19 de julho de 2011; Resolução/CD/FNDE nº 27, de 27 de setembro de 2010; Resolução/CD/FNDE Nº 54 de 19 De Outubro De 2011 e Resolução nº 21 de 22 de junho de 2012 manual operacional de educação integral ;BRASÍLIA/DF 2012

mensalmente para avaliações relativas à aplicação dos recursos e desenvolvimento das atividades pedagógicas.

Tanto o PEA quanto o PME foram regulamentados por um conjunto de Resoluções que dispunham sobre o orçamento, forma de gastos, prestação de contas e sanções provenientes do uso inadequado. Ao estudar as diferentes resoluções, em geral elaboradas em linguagem técnica, administrativa e financeira, constatou-se que as mudanças e as novas orientações foram expostas de maneira que, em um primeiro contato, passaram despercebidas, causaram confusões e permitiram diferentes interpretações. Apontavam para a racionalização e simplificação dos procedimentos administrativos, atribuindo importância ao planejamento estratégico, à melhoria da qualidade por meio da liberação de recursos que visavam à cobertura de custeio, manutenção e pequenos investimentos e melhorias físicas e pedagógicas. As formas de execução dos Programas foram regulamentadas de maneira que englobassem novos elementos operacionais, ou seja, a cada nova Resolução, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE)¹⁶² buscava inserir os novos programas que inovavam a política educacional. Assim, o Ministério da Educação, por meio destas resoluções, buscava atender às necessidades e dificuldades das escolas, bem como articular os novos programas. Os programas, regulamentados pelo FNDE, foram implementados ainda sob a gestão de FHC. O FNDE prestou assistência financeira para implantação dos Programas de ampliação do tempo escolar das escolas públicas de educação básica, mediante adesão, por meio do PDDE Programa Dinheiro Direto na Escola e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. O PDDE¹⁶³ enfatizava os princípios do novo gerencialismo e o fomento à participação social à autogestão das escolas. Apontava para as estratégias de corresponsabilidade com os diferentes autores, principalmente da comunidade, pela gestão da escola. No âmbito da gestão financeira, ambos os programas (PEA e PME) recebiam recursos do governo federal por meio

¹⁶²O FNDE é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto - Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, responsável pela execução de políticas educacionais MEC. De acordo com informações disponíveis na página do programa, para alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos, em especial à educação básica da rede pública, o FNDE se tornou o maior parceiro dos 26 estados, dos 5.565 municípios e do Distrito Federal. Além de inovar o modelo de compras governamentais, os diversos projetos e programas em execução – Alimentação Escolar, Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola, Biblioteca da Escola, Transporte do Escolar, Caminho da Escola, Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – fazem do FNDE uma instituição de referência na Educação Brasileira. Juntamente com o Ministério da Educação, o FNDE vem, por meio do programa Dinheiro Direto na Escola, exercendo a gestão dos programas em estudo.

¹⁶³O programa foi implantado em 1995, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O programa constituiu-se em um dos mais importantes programas de descentralização. Sua abrangência compreendeu as escolas públicas do ensino fundamental, das redes estadual, municipal e das escolas de educação especial mantidas por organizações não governamentais, sem fins lucrativos.

das transferências voluntárias encaminhadas às UEx.¹⁶⁴ As despesas para execução dos mesmos ocorriam por conta das dotações orçamentárias, consignadas ao MEC, ou seja, transferência voluntária sem garantia de continuidade¹⁶⁵. Vale ressaltar, nas análises, que o PDDE é uma das marcas do processo de descentralização financeira e das novas formas de regulação da gestão por meio de exigências pedagógicas e financeiras. Peroni e Adrião (2007) destacam que o programa tem profundas relações com o processo de reforma do Estado iniciado nos anos 90, pois a:

[...] definição de políticas públicas para a educação no Brasil desde então, ocorreu em meio ao processo de contenção de recursos financeiros na área social, sendo o PDDE parte de um conjunto de reformas do campo da educação para os países latino-americanos, articulados com os interesses econômicos externos (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 49).

As ações do PDDE estão em consonância com a nova dinâmica de descentralização que pretendem estimular a participação da sociedade na esfera pública e a aproximação entre financiamento e administração, fatos ocorridos a partir de um processo de transferência de responsabilidades para os municípios e as escolas. Além disso, atende às novas perspectivas de focalização das políticas, na medida em que centra algumas de suas ações no âmbito das escolas, assumindo a função de um programa complementar¹⁶⁶. Ele pretende, de maneira geral, estimular a autonomia gerencial com a participação social das unidades escolares. Para este processo, exigia-se a transformação dos Conselhos Escolares, Associação de Pais e Mestres e Caixa Escolar em entidades de direito privado, denominadas Unidades Executoras (UEx), obrigação legal para o recebimento e gestão dos recursos pelo PDDE¹⁶⁷.

¹⁶⁴Para análise do financiamento dos programas, consideraram-se as resoluções disponibilizadas pelo FNDE que regulamentaram os processos de adesão, habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

¹⁶⁵ Neste contexto, os repasses de dinheiro são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários (convênios).

¹⁶⁶ O *caráter complementar* ocorreu na medida em que o Estado não pretendia assumir o custeio total das atividades de manutenção e desenvolvimento das escolas beneficiadas pelo programa (PERONI; ADRIÃO 2007).

¹⁶⁷Além do aparato jurídico e institucional, o governo federal complementou sua ação no processo de implementação do PDDE por meio de suporte técnico, elaborando documentos que orientavam as escolas. Estes documentos explicitaram as responsabilidades das esferas de governo, as exigências e orientações relacionadas à utilização e distribuição dos recursos e à constituição e funções das UEx. Os recursos foram encaminhados diretamente às unidades pelo FNDE, via UEx, em conta bancária. Todo o processo deveria ser realizado segundo critérios para sua aplicação, disponibilizadas pelos documentos, impedindo, assim, a autonomia da escola em definir suas prioridades (PERONI; ADRIÃO 2007).

Os estudos de Moreira (2012, p. 2) destacam que o mecanismo de transferência de recursos do PDDE vem se ampliando desde 2004 e apontam esta ampliação e a diversificação de ações do governo federal atendidas por tais mecanismos.

[...] Se de 1995 até o ano de 2003, tratávamos de um único PDDE, atualmente, além do formato tradicional, chamado PDDE Universal, há vários tipos desse mesmo programa, cada um associado a um determinado programa de governo: PDE Escola, Ensino Médio Inovador, Escola Aberta, Educação Integral; PDDE mais educação; educação no Campo; Quadras esportivas.

Moreira (2012) argumenta que esta política de repasses já foi incorporada à gestão das escolas como um dos principais mecanismos de transferências de recursos e que, apesar de alguns problemas, traz benefícios para o cotidiano da escola.

Para a adesão ao PEA e PME, foram celebrados convênios diretamente com as escolas, por meio da UEX representativa das instituições, que deveriam assinar termos de compromisso e preencher mensalmente formulários de monitoramento¹⁶⁸. Os recursos disponibilizados para os programas ocorreram de acordo com o número de alunos atendidos, ou demais pessoas, no caso do PEA. Destinaram-se recursos de custeio e capital, para viabilizar a realização de atividades educativas e recreativas nos finais de semana¹⁶⁹ ou para ampliação da jornada escolar. Os recursos pré-definidos e as orientações administrativas rígidas focaram-se no controle dos gastos. Para o recebimento dos recursos, requeria-se a elaboração prévia de um plano de atividades da escola¹⁷⁰ e seu encaminhamento, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). Observaram-se, nos documentos, mudanças que ocorreram ao longo do desenvolvimento dos programas influenciado pelas políticas educacionais vigentes.

Exigia-se o envio ao FNDE dos Planos de Atendimento da Escola para serem contemplados os recursos. Havia um controle dos repasses e dos gastos, ou seja, o recurso deveria ser aplicado dentro de especificações financeiras (rubricas), não podendo haver

¹⁶⁸ Esse sistema estava disponível *on-line*.

¹⁶⁹ Sobre os recursos liberados consultar a Resolução N°006 de 28 de março de 2006, N° 19 de 15 de maio de 2008 e n 04, de 2009. A partir de 2010, ocorreu uma redução no repasse de recursos conforme consta na Resolução n° 3, de 1° de abril de 2010.

¹⁷⁰ Esse plano foi proposto para as escolas em formato padrão onde deveriam constar dados da escola, dias de funcionamento, número de atividades a serem ofertados, considerando as áreas de Cultura e Arte; Esporte, Lazer e Recreação; Qualificação para o Trabalho/Geração de Renda e Formação Educativa Complementar, sendo obrigatória a oferta, pelas escolas participantes, de, pelo menos, uma atividade de cada uma dessas áreas. Além disso, era preciso informar o turno de funcionamento, espaços utilizados (escola ou comunidade) número de ressarcimento e número de participantes.

remanejamento para outros setores ou programas. Para isso, a escola deveria estar em dia com toda a sua documentação e regular na prestação de contas. Toda e qualquer situação de inadimplência poderia inviabilizar o recebimento dos recursos, comprometer a execução dos programas ou responsabilizar judicialmente o diretor.

Tanto o PEA quanto o PME foram regulamentados pelas Resoluções do FNDE, e, na maioria das vezes, as orientações foram integradas aos mesmos documentos. Orientações referentes à alimentação escolar e às adequações arquitetônicas das escolas apareciam em documentos independentes¹⁷¹. Nos dois programas, a comunidade é constantemente chamada para auxiliar na gestão. Para isso, incentivou-se a dinamização das instâncias colegiadas presentes nas escolas e se buscou o fortalecimento desta relação por meio do diálogo, da cooperação e da divisão de responsabilidades.

Os documentos orientadores e normatizadores desses Programas estão alinhados com as estratégias do Estado que assumiu um modelo descentralizador o qual, sob os referenciais de uma gestão gerencial, favorece os objetivos e os desejos do capital, o que conduz a um distanciamento da real efetivação das políticas públicas, ressignificando os conceitos de gestão, descentralização, autonomia e participação. Estes documentos expressam a materialidade de um modelo de Estado que sob a estrutura gerencial descentraliza as ações de caráter social, em questão, as ações educativas de caráter complementar e em nome da eficiência e da eficácia da gestão pública, se desresponsabiliza pela execução de políticas sociais, situando-as no campo das ações públicas não estatais, ou seja, na perspectiva de rever as políticas públicas, em consonância com os novos princípios do desenvolvimento econômico e social por meio da publicização, transfere-se para o setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. (BRASIL, 1995, p. 13). Reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, porém, no papel de *regulador e provedor ou promotor* destes, principalmente, dos serviços sociais, como educação e saúde.

O PEA, organizado para ser efetivado de forma descentralizada, precisaria do apoio de estados, municípios e das parcerias para se concretizar. A estrutura das escolas e da participação da comunidade seria condição para garantir a continuidade das ações. Destaca-se, ainda, neste contexto, o papel do diretor da escola, como elo, sujeito incentivador do trabalho

¹⁷¹O PEA e o PME foram analisados, considerando as resoluções e os manuais operacionais em que, de maneira geral, as orientações das ações pedagógicas e administrativas aparecerem em conjunto com as orientações do PDE-escola.

coletivo e garantidor da participação de todos na tomada de decisões, já que a gestão pedagógica do Programa está intimamente interligada com a participação da comunidade. Percebe-se, também, que as orientações sobre o processo de desenvolvimento dos Programas são mais detalhadas, evidenciando os aspectos pedagógicos e enfatizando que a responsabilidade pela coordenação seria de todos os envolvidos. Diante da possível falta de recursos às UExs, foi garantida a captação de recursos de fontes privadas a partir de diferentes formas. Segundo Peroni e Adrião (2007, p. 58):

À medida que o Estado concede autonomia às escolas (transferindo não apenas recursos, mas também funções e atribuições) e não garante recursos financeiros suficientes para que as unidades de ensino realizem os serviços de educação, essas são obrigadas a resolver por si, mesmas, os problemas decorrentes da escassez.

De acordo com as análises das autoras, o Brasil optou por seguir as recomendações da Cepal e do Banco Mundial, diversificando as fontes de financiamento da educação pública e incentivando o cofinanciamento. Além de garantir a captação de recurso, as escolas dispõem tanto de autonomia financeira quanto técnica, bastando que sejam criativas na forma de buscar soluções para o problema da falta e/ou insuficiência de recursos. Neste processo, a participação e a contribuição são importantes, pois todos são corresponsáveis pela oferta da educação.

Ora, se de um lado, o Estado descentraliza recursos públicos para as escolas executarem ações voltadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e assim criarem espaços de decisão, ainda que limitados, acerca do emprego dos recursos públicos, de outro, ela coloca à disposição das UExs um conjunto de estratégias de substituição da manutenção pública da escola pela manutenção privada no momento em que diversifica as fontes de recursos da escola via PDDE (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 59).

A novidade das formas de captação de recursos foi a substituição do aporte público pelo privado, com algumas iniciativas, o que acabou por se transformar em cobranças indiretas e permanentes dos pais e alunos. Assim, o processo de desresponsabilização do Estado não estava apenas na questão do financiamento, mas também na prestação dos serviços a serem realizados na unidade escolar, pois, de acordo com Peroni e Adrião (2007), o MEC propunha a substituição da prestação estatal dos serviços pelos voluntários que poderiam ser todo e qualquer membro da UEX.

Dentro desta linha, as escolas poderiam simplificar seus conteúdos, sofrer sucateamento na sua estrutura física e nos recursos necessários para o desenvolvimento das atividades pedagógicas, comprometendo a real construção de uma escola pública de qualidade. Ao se propor a ampliação da jornada escola visando a incentivar o incremento da escola em tempo integral, mas com adaptações arquitetônicas precárias, com o uso de espaços alternativos, com ações pedagógicas realizadas, em sua maioria, por voluntários, com o atendimento precário a alunos em condições de vulnerabilidade social, está-se longe de se construí-la, enquanto política pública, universal e de qualidade.

A ampliação do tempo e de ações educativas no interior da escola não seria ruim se esta buscasse, de fato, fomentar ações de educação integral, em tempo integral, juntamente com a construção de condições para sua implementação, diversificação e complementação das ações educativas da escola. Entretanto, o que se observa, na verdade, é que esta não visa apenas a complementar a educação com tais atividades. A ampliação do tempo de permanência dos filhos das famílias pobres na escola, com ações diversificadas, além da educação formal, tem o intuito de garantir a assistência, a contenção da pobreza e da violência de uma parcela dos alunos e de algumas escolas situadas geralmente nas localidades com maior índice de pobreza e em condições precárias, inadequadas e com inúmeras dificuldades.

Ao listar os documentos disponibilizados e identificar seu conteúdo, foi possível observar que há controle interno e externo das ações desenvolvidas, exigindo-se relatórios administrativos pedagógicos que devem ser disponibilizados mensalmente para avaliações sobre a aplicação dos recursos e desenvolvimento das atividades pedagógicas. Além disso, percebeu-se que, apesar das orientações conjuntas, há independência financeira dos respectivos Programas quanto ao repasse de recursos e a prestação de contas.

As ações a serem desenvolvidas e as normas por cumprir foram regulamentadas com prazos preestabelecidos que deveriam ser atendidos, gerando-se demanda administrativa para os gestores e, conseqüentemente, para as escolas que, por sua vez, deveriam preencher documentos, elaborar planos de trabalhos globais e semestrais, relatórios das ações pedagógicas, além dos de prestação de contas. Caso alguma das ações não fosse executada de maneira adequada, principalmente no âmbito financeiro, haveria uma série de implicações jurídicas, estendendo-se isso para o uso incorreto dos recursos e o não cumprimento de prazos e planos dos Programas.

Observa-se que os documentos pesquisados que normatizaram as ações dos Programas não possibilitaram uma real autonomia para as escolas. Na realidade, ocorreu uma

“*autonomia regulada e regulamentada*”, pois, sob o discurso da autonomia, a transferência de recursos para o desenvolvimento dos programas representou para as escolas um conjunto de implicações administrativas, pedagógicas e jurídicas.

Se na década de 80, havia a pressão da comunidade para entrar na escola, apontando para a gestão democrática e o compartilhamento de responsabilidades que resultaram em avanços significativos na LDB 9394/96 (BRASIL, 1996), na atualidade, observamos orientações que incentivam as escolas a induzir a entrada da comunidade na escola, também amparadas pela gestão democrática e pela descentralização. No entanto, estes movimentos ganharam outros significados. De acordo com Dagnino (2004), a última década foi marcada por uma *confluência perversa* entre esses dois projetos: *um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal*. A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambas os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*. Segundo a autora, a identidade de propósitos é aparente e difícil de ser decifrada.

Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores (DAGNINO, 2004, p. 97).

Neste sentido, segue a autora:

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil (DAGNINO, 2004, p. 97).

Esta nova dinâmica foi apontada também por Cabral Neto (2009, p. 198), o qual diz que, desde que a lógica gerencial foi inserida na gestão educacional, a participação dos usuários no serviço educacional passou a ser o eixo fundante, possibilitando incluir também “[...] a defesa da responsabilização dos gestores e o protagonismo dos pais, dos alunos e dos professores nas tomadas de decisões da escola, aspectos inerentes à nova gestão pública”,

mecanismos imprescindíveis para garantir a melhoria do processo educacional brasileiro. A fim de viabilizar uma gestão com estas características, foram organizadas e reorganizadas várias estruturas nas instâncias do sistema educacional brasileiro. “Foram criados os conselhos escolares e os conselhos de controle social, [adotadas] as eleições para diretores, reorganizados os conselhos estaduais e municipais de educação e, no nível micro dos sistemas, elaborados os Projetos Políticos – Pedagógicos.” (CABRAL NETO, 2009, p. 198). De acordo com o autor, a compreensão delineada é de que estes são espaços importantes de participação e deveriam ser ocupados por uma presença ativa e questionadora dos atores sociais na busca da qualidade social dos serviços prestados¹⁷².

Essa confluência perversa também se dá no campo da autonomia e da descentralização que se encontram despojadas de seu sentido político, na medida em que estes conceitos, que poderiam ser utilizados como estratégias políticas que garantissem o processo de tomada de decisão coletiva, que privilegiasse a educação de qualidade para todos, têm sido usados como princípios de desresponsabilização. Diante dessas reflexões, questiona-se: Qual o real interesse do atual modelo de Estado que se utiliza de programas considerados “inovadores”, que incentiva a participação e o protagonismo da comunidade? Seria este um indício de que estariam tentando alterar as funções da escola pública, atribuindo-lhe funções alternativas para resolver problemas sociais? Tenta-se responder a estes questionamentos mais adiante.

3.4 AMPLIAÇÃO DO TEMPO E DAS FUNÇÕES DA ESCOLA

Na realidade brasileira, a desigualdade e a pobreza continuam bastante concretas e dramáticas e, mesmo tendo apresentado oscilações ao longo da história, ainda se destacam como um problema social e político no Brasil. Cumpre destacar que, embora os dados estatísticos mostrem uma crescente melhoria na desigualdade e na redução da pobreza, tem-se

¹⁷² De acordo com Cabral Neto (2009), essa é, portanto, a matriz inspiradora do atual modelo de gestão do sistema educacional que se busca implementar no Brasil. Destaca-se, como exemplo desta iniciativa, o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES), Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE – Escola), ambos os programas inseridos no Plano de Metas Compromissos de todos pela educação, desenvolvido pelo governo federal.

que considerar que tal melhoria também está ligada aos programas de transferência de renda e que, apesar deles, a pobreza e a desigualdade ainda se fazem presentes¹⁷³.

O desemprego e a violência são consequências da atual fase do capitalismo, que, ao aumentar os investimentos nas grandes indústrias, expandindo o mercado e o consumo, induz ao rebaixamento das condições de sobrevivência de um grande contingente da população, na sua maioria, jovens. O Estado, ao assumir a função de “conciliador” entre os interesses da “burguesia e proletários” diante dos conflitos, precisa intervir por meio das políticas de contenção das possíveis ameaças de violência e/ou guerra, antecipando-se à desordem social.

Os sentidos político e ideológico dos documentos do PEA e do PME expressam as práticas sociais da sociedade capitalista que dissemina uma visão de mundo e uma concepção de educação capaz de conformar o ‘novo homem’ aos novos pressupostos do momento, ou seja, “os pressupostos técnicos, psicológicos, emocionais, morais e ético-políticos da ‘flexibilização’ do trabalho e com um modelo de cidadania que não interfira nas relações burguesas fundamentais no contexto da ampliação da participação política (FALLEIROS, 2005, p. 211).

Esta forma específica de consciência social, materialmente ancorada e sustentada, que se apresenta nos documentos tanto do PEA quanto do PME, é expressão de uma determinada visão de homem e sociedade, ocultada sob o viés da integração, da participação, do protagonismo, da ressignificação do espaço da escola e da inclusão social à educação das novas gerações, principalmente, dos mais pobres, vulneráveis aos efeitos do sistema econômico vigente e às suas estratégias de se renovar. Os Programas inserem-se no conjunto de ações do governo Federal que aponta para a integração das políticas de inclusão social, considerando a intersetorialidade como metodologia para a efetivação destas ações. A escola, em especial, é a articuladora que tem a função de integrar os diferentes serviços sociais e, mais uma vez, dissimular o processo de marginalização social que busca articular os poucos vestígios das políticas sociais, utilizando-se de estratégias “inovadoras”. Intenta-se deslocar os olhares das reais causas desta exclusão e do não acesso ao direito, direcionando-se aos efeitos

¹⁷³ Dados do Ipea revelam que 3,5 milhões saíram da pobreza em 2012, de acordo com os dados, diminuiu o número de pessoas na linha ou abaixo da linha da pobreza entre as pesquisas de 2011 e 2012, ao mesmo tempo em que a desigualdade social permaneceu estável, porém, com uma renda média superior em todas as camadas. Entre os 12% mais ricos a desigualdade subiu em 2012. Em compensação para a fatia do bolo aumentou para qualquer fatia dos mais pobres da população indo para 88% do total. Nesse sentido os dados revelam a melhora na desigualdade observada na distribuição de renda em favor dos mais pobres, contribuindo para a queda da extrema pobreza. Para maiores detalhes desses índices consultar http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159.pdf. Acesso em 23 de janeiro de 2014.

e a busca de sua resolução localmente. De acordo com Mészáros (2002, p. 175), o aspecto mais problemático do sistema do capital, apesar de sua força incomensurável como forma de controle sociometabólico:

[...] é a total incapacidade de *tratar as causas como causas*, não importando a gravidade de suas implicações a longo prazo. Esta não é uma dimensão passageira (historicamente superável), mas uma irremediável dimensão estrutural do sistema do capital voltado para a expansão que, em suas necessárias ações remediadoras, deve procurar soluções para todos os problemas e contradições gerados, em sua estrutura por meio de ajustes feitos estritamente nos *efeitos* e nas *conseqüências* (grifo nosso).

Ao se tratar apenas dos efeitos, propõe-se que o sujeito, detentor do direito, deve buscar por si só garanti-lo.

[...] a ordem burguesa supõe necessariamente que, em última instância, o destino pessoal é função do indivíduo como tal; a conseqüência inelutável é que tanto o êxito como o fracasso social são creditados ao sujeito individual tomado enquanto mônada social. Por outra parte, a criação, pela via de ações públicas, de condições sociais para o desenvolvimento dos indivíduos não exclui a sua responsabilização social e final pelo aproveitamento ou não das possibilidades que lhe são tornadas acessíveis (NETTO, 2007 b, p. 35-36).

Sendo a escola o lócus privilegiado das ações dos Programas, propõe-se que seja incorporada ao P. P. P e, utilizando-se de seu aparato formal, busca-se construir um outro tipo de relação da escola com esses jovens e com a comunidade. Os documentos que orientam os Programas apresentam um conceito de educação, buscando ampliar a dimensão educativa da escola e, ao mesmo tempo, diluindo a sua especificidade. Os aportes teóricos e metodológicos do PEA e do PME são importantes mecanismos de obtenção do consenso, que não permitem a problematização das condições de vida precária que leva à violência, ao desemprego e ao subemprego. Destacam apenas que a escola tem a função de pacificar a violência por meio do diálogo e das atividades de lazer. Na mesma medida em que a escola é valorizada, referenciada como espaço importante para a articulação dos diferentes programas e projetos promovendo o diálogo com a comunidade, reforçando temas que são bandeiras históricas de lutas dos educadores pela construção de uma escola pública de qualidade, gratuita e democrática, a instituição vem sendo pensada, por meio dos programas e projetos, de modo contraditório, evidenciando questões mal resolvidas entre:

[...] quantidade e qualidade em relação ao direito à escola, entre aspectos pedagógicos e aspectos socioculturais, e entre uma visão de escola assentada no conhecimento e outra, em suas missões sociais. Ressalta-se, também, a circulação de significados muito difusos para a expressão *qualidade de ensino*, seja por razões ideológicas, seja pelo próprio significado que o senso comum atribui ao termo, dependendo do foco de análise pretendido: econômico, social, político, pedagógico etc. O próprio campo educacional, nos âmbitos institucional, intelectual e associativo, está longe de obter um consenso mínimo sobre os objetivos e as funções da escola pública na sociedade atual (LIBÂNEO, 2012, p. 13).

Tais questões e a dimensão difusa dos conceitos têm contribuído para a construção de projetos educativos propalados pelas reformas iniciadas na década de 90 que, contraditoriamente à inclusão, vêm caminhando para a continuidade de uma escola excludente nos seus aspectos pedagógicos e físicos, mantendo a velha dualidade da escola brasileira. Novas atividades estão sendo inseridas na escola, sob o pressuposto político de inclusão social e da integração de ações dos diferentes ministérios, apostando-se no esgarçamento de suas ações que pretendem reduzir a evasão e a repetência, dirimir as distorções idade /série, prevenir o trabalho infantil, a exploração sexual, além da propalada qualidade da educação e do encurtamento dos conhecimentos historicamente acumulados. Não se defende, aqui, a escola conteudista, mas se pratica a defesa da apropriação de um conjunto de conhecimentos que possibilite à classe trabalhadora a compreensão de sua realidade e construção de instrumentos para a superação das situações de exploração. Libâneo (2012, p.16) ressalta que existe um debate com uma posição polarizada que torna “[...] a escola para os pobres a escola do acolhimento social, da integração social, voltada aos pobres e dedicada, primordialmente, a missões sociais de assistência e apoio às crianças.” Entende que isso nega o direito ao conhecimento, a construção de elementos que possibilite a esse aluno a verdadeira formação integral. Bottomoro (2011, p. 11) refere-se ao conceito de educação da seguinte maneira:

A educação tem que assegurar o desenvolvimento integral da personalidade. Com reaproximação da ciência da produção, o ser humano pode tornar-se um produtor no sentido mais completo. Assim sendo, potencialidades podem ser reveladas e desenvolver-se. Todo um universo de necessidade vem à tona nessas condições, ativando o indivíduo em todas as esferas da vida social, inclusive o consumo, o prazer, a criação e o gozo da cultura, a participação na vida social, a interação com os outros seres humanos e auto realização (autocriação). A realização desse objetivo exige, entre outras coisas, a transformação da divisão social do trabalho, tarefa formidável que ainda está apenas nos seus primeiros momentos.

Ou seja, dever-se-ia garantir tanto a formação plena do sujeito quanto de suas múltiplas potencialidades, possibilitando-lhe acesso à ciência, à cultura, ao lazer, enfim a tudo que lhe permitisse desenvolver a sua personalidade, respeitando-se o princípio da igualdade, sem distinções. Entretanto, apesar do discurso renovador e inovador, a escola, na essência, continua organizada sob as premissas da dualidade estrutural, como destaca Kuenzer (2004, p. 84), “a partir da qual se definem tipos diferentes de escola, segundo a origem de classe e o papel a elas destinado na divisão social e técnica e trabalho.”

Integrar os conteúdos aos conhecimentos populares pode ser uma das estratégias de aproximar a escola da população, de elevar o grau de consciência dos determinantes que a tornam dominada, de construir a emancipação social e a democratização das relações internas como premissa para a democratização da educação. Isso poderia, ainda, apaziguar as tensões sociais, incentivar a população a ser responsável pela própria sobrevivência, buscando novas alternativas de viver, de ser criativo e de resolver seus próprios problemas. Dessa forma, a escola estaria também cumprindo um importante papel social para o capital, preparando o sujeito para as novas relações societárias sob a vigência do capitalismo predatório. Assim, compartilhando das reflexões De Rossi e Höfling (2009, p. 274),

A escola não escapa das tramas históricas e dos jogos do micro e do macropoder, ou seja, das antinomias e constitutivas do mundo moderno e contemporâneo envoltas em teorias, normatizações e práticas educativas que pretendem, ao mesmo tempo, moldar o indivíduo, segundo padrões sociais de comportamento, tornando-o produtivo e integrado.

Isso posto, cumpre lembrar que um forte discurso ideológico travestido em projetos pedagógicos e intenções renovadoras entra na escola, por meio de programas e projetos, e lhe impõe ações que desafiam, cotidianamente, as reais finalidades educativas. Assim, procura-se, simplesmente, atenuar os efeitos danosos do modelo econômico que apenas confirmam e legitimam a exclusão por meio dos benefícios que não constituem legítima apropriação social dos resultados da economia (MARTINS, 2003). Diante da realidade de organização e gestão escolar, o que se coloca aos trabalhadores como luta e/ou reivindicação? O que se perdeu e qual o espaço de negociação, de construção de possibilidades?

CAPÍTULO 4

OS PROGRAMAS ESCOLA ABERTA E MAIS EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ: INTERFACES LOCAIS

Neste capítulo, discute-se o processo de implementação dos programas PEA e PME, na Secretaria Estadual de Educação do Estado do Paraná, e em duas escolas da rede estadual do município de Londrina, procurando-se, identificar pontos de estrangulamento, conflitos, divergências, enfim situações que interferiram nesse processo. Mesmo considerando as determinações políticas e ideológicas que envolvem a política social, explicitadas no capítulo anterior, ressalta-se que os Programas, ao serem inseridos na escola, agregam novos sentidos quando em contato com a realidade, interferem na gestão da instituição, ressignificando suas ações, atribuindo-lhe novos sentidos. Há que se pontuar também que, no processo de implementação, estes são modificados, reinterpretados, chegando a apresentar novas configurações, dependendo das contingências do contexto.

Arretche (2001, p. 51) auxilia nessa reflexão, quando ressalta que, na gestão de programas públicos, existe uma distância entre os objetivos propostos e o seu desenho, pois as “contingências” do processo de implementação modificam a política, ao se considerar as decisões tomadas pela cadeia de implementadores, nos contextos econômico, político e institucional em que operam.”. Argumenta que “[...] a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, mutação esta que é inteiramente alheia à vontade dos implementadores, e que é prudente admitir que ‘a implementação modifica as políticas públicas.’” (ARRETCHE, 2001, p. 51).

Com estas proposições, apresenta-se, a seguir, a análise dos documentos, elaborados pela Secretaria, disponibilizados às escolas, por intermédio de seu próprio meio de comunicação, e direcionados a pessoas envolvidas com a gestão escolar. Expõem-se, ainda, as apreciações das entrevistas realizadas com coordenadores estaduais que explicitaram o movimento desencadeado em torno destes Programas.

Um roteiro semiestruturado (Apêndice A) com questões abertas e fechadas direcionadas aos envolvidos com os Programas¹⁷⁴ foi utilizado na realização das entrevistas¹⁷⁵. Procurou-se não só captar os sentidos atribuídos pelos sujeitos aos Programas, as dificuldades encontradas, mas também perceber as estratégias construídas pela Secretaria Estadual de Educação (SEED), Núcleo Regional de Ensino (NRE) e as duas escolas pesquisadas para se adequarem aos seus objetivos e às orientações dos manuais. Os roteiros questionavam acerca do seguinte: gestão administrativa e pedagógica, evidenciando o processo de implantação dos programas; participação da comunidade e integração ao território; financiamento - sustentabilidade política, em relação a recursos - dificuldades na implantação dos programas e avaliação dos possíveis resultados.

Com o olhar voltado aos efeitos nas gestões pedagógica e administrativa da escola, procurou-se identificar as forças políticas que permitiram verificar a articulação dos Programas no Estado com as determinações econômicas em curso e com as orientações vigentes em âmbito federal. Sobre isso, Netto (2003, p. 27) alerta os pesquisadores, destacando que:

[...] as determinações econômicas não operam natural e/ou espontaneamente – é preciso localizar forças e os autores políticos que dão forma àqueles determinantes. Entretanto, é necessário estudar também a sua implementação, identificando forças e atores que a promovem ou a obstaculizam porque uma política social, um projeto, um programa não se decidem apenas na sua formulação: os seus implementadores têm um papel central na modalidade da sua efetivação.

Neste processo, identificaram-se os avanços, os recuos, os conflitos e as contingências gerados pelos sujeitos no processo de implementação dos Programas em estudo. Tal momento, de acordo com Arretche (2001, p. 47), é uma “outra face da ‘vida’ de um programa, em que são desenvolvidas atividades pelas quais se pretende que os objetivos, tidos como desejáveis, sejam alcançados.” Um programa é o resultado de uma combinação complexa de decisões tomadas durante este processo. “Na realidade, a implementação efetiva,

¹⁷⁴As entrevistas nas escolas foram realizadas no período de dezembro de 2011 a dezembro de 2012.

¹⁷⁵Cumprido salientar que as referidas entrevistas somente foram realizadas mediante autorização, por escrito, e assinada pelo entrevistado voluntário, conforme Termo de Livre Consentimento, aprovado pelo Comitê de ética da UNICAMP. Para preservar a identidade dos funcionários, equipe pedagógica e professores, não terão seus nomes revelados e serão identificadas com as iniciais de funções conforme a subdivisão regional das escolas. Diretor A ou B (D/A, D/B), Coordenador do PME A ou B (CPME/A; CPME/B), Coordenador PEA A ou B (CPEA/A ou CPEA/B), Representante de Pais da APMF no Conselho Escolar A ou B (PAPM/A ou PAPM/B), Professor PME A ou B (PPME/A ou PPME/B), Monitor A ou B (MPME/A ou MPME/B), Monitor PEA A ou B (MPE/A ou MPE/B) Coordenadora do NRE (C/NRE). Os Coordenadores dos Programas na Secretaria Estadual serão identificados pelas iniciais de suas funções (CE/1, CE/2).

tal como se traduz para os diversos beneficiários, é sempre realizada com base nas *referências* que os implementadores de *fato* adotam para desempenhar suas funções” [...] estes têm razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos”. Estes sujeitos dispõem de prerrogativas para “fazer a política”, tendo “autonomia” que lhes permite atuar segundo seus próprios referenciais.

A relação entre formuladores e implementadores é explicada pela autora como um jogo em que a autoridade central - em questão aqui o governo Federal por meio do Ministério da Educação - procura induzir agentes implementadores – Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e os Núcleos Regionais de Ensino – a colocar em prática objetivos e estratégias que lhes são alheios e, para isso, precisa de boas estratégias de incentivo. Desse modo:

[...] a implementação é, de fato, uma cadeia de *relações* entre formuladores e implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Isto implica que a maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa (ARRETCHE, 2001, p. 49).

A execução de um programa ocorre em um contexto de contínua mudança que, além da cooperação dos sujeitos, depende da previsão de recursos disponíveis que também está sujeita a oscilações dos orçamentos ministeriais e/ou governamentais, às prioridades eleitas pelos setores e por seus agentes implementadores e seus objetivos que podem ser conflitantes, dependendo das relações de poder ou das intempéries da política. Offe (1990, p. 10), ao discutir as funções do sistema educacional que estão presentes até mesmo nas sociedades capitalistas avançadas, expõe é muito mais realista à suposição de que:

Condições e direção do desenvolvimento do sistema educacional e suas funções sociais globais não são realmente pelas finalidades declaradas e pelo que é indicado em programas orientados para determinados fins. Os objetivos falham, programas de construções se reduzem sob as pressões restritivas provocadas por oscilações administrativas, partes inteiras do sistema educacional ficam sem função diante de crises e conflitos imprevistos: tudo isso pertence às experiências cotidianas. Isso justifica a conclusão de que somente uma parte (e de forma alguma a dominante) das reais funções do subsistema educacional se realiza através das ações orientadas para a consecução de fins, podendo ser esclarecidas através das definições de finalidades.

Assim, as circunstâncias interferem na ação dos programas, mesmo que estas não tenham sido previstas pelos sujeitos no ato da formulação. Barreto (2008, p. 10) possibilita

prossequir nas argumentações, ao salientar que “É por meio das instâncias encarregadas da implementação que as políticas realmente se efetivam.” De acordo com a autora, ao se considerar as numerosas redes de ensino mantidas pelo poder público que empregam inúmeros profissionais de todas as classes e segmentos sociais, sendo estes diferentes atores, encarregados de transformar as políticas em ações, as quais, na maioria das vezes, são permeadas por conflitos – de grupos ou de classes - até mesmo pessoais, sendo as políticas construídas e reconstruídas, mesmo que os contornos oficiais possam construir balizadores importantes desse sentido (BARRETO, 2008).

4.1 O PEA E O PME NA SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO - SEED/PR

Durante o mandato do presidente Lula, do PT ocorreu a implantação dos Programas federais no Estado do Paraná, na segunda gestão de Roberto Requião (PMDB) (2007-2010)¹⁷⁶, o qual, em seu governo, buscou romper as ações implementadas por seu antecessor, Jaime Lerner (PFL) (1995-2002). Assumiu, propondo-se a romper com a perspectiva empresarial de cunho privatista e excludente que imperava no Estado e demonstrando interesse em priorizar as políticas no campo social, assim como preconizava, também, o governo federal. Apesar do aparente discurso progressista e da busca por uma forma de gestão de acordo com as expectativas da classe trabalhadora, aos poucos, ambos foram se delineando com muitas similitudes ao jeito neoliberal e conservador de governar. (RUIZ, 2013). Em campanha, Requião destacava seu compromisso com as políticas públicas sociais e com a reconstrução do Estado, objetivando reafirmar, consolidar e aprofundar as conquistas e as políticas implementadas, voltadas para os trabalhadores, para a educação e saúde, para a geração de emprego e para a transparência na gestão pública (REQUIÃO, 2011). Propunha a reestruturação do sistema de ensino, desencadeando várias ações¹⁷⁷. Mostrou-se preocupado com a chamada “terceirização da educação” do governo anterior e pretendeu combater as formas privatistas de contratação de professores e funcionários, realizando concursos públicos e pondo em prática o plano de cargos e salários (REZENDE, 2007). De acordo com Taques (2011), apesar da onda neoliberal que assolou os estados, Requião adotou uma postura de

¹⁷⁶Para fins deste trabalho, a análise será focada nos dois últimos mandatos do governo Requião, visto que o PEA foi implantado no Estado em 2007 e as primeiras iniciativas de implementação do PME ocorreram em 2008.

¹⁷⁷ O governo Requião retomou os cursos profissionalizantes, extintos no governo Lerner, investiu num amplo debate sobre a profissionalização via escolas públicas e criou o portal ‘Dia a Dia Educação’ – uma ferramenta pedagógica que interliga professores, alunos e governo. Lançou nas escolas públicas o ‘Paraná Digital’, com o objetivo de equipá-las com computadores (REZENDE, 2007).

oposição ideológica, em defesa do interesse público frente ao grande capital e, por outro lado, em seus dois últimos mandatos, apresentou contradições sob diversos pontos de vista¹⁷⁸, considerando sua base governista com representantes mais conservadores do PMDB.

Requião não apresentou, no campo da educação, um projeto definido de governo e, como destacou Nadal (2008), suas concepções políticas nesta Secretaria se mostraram mais definidas no Plano Estadual de Educação (PEE - PR)¹⁷⁹. A proposta de gestão apresentada fundamentou-se “[...] na democratização das relações no interior da escola, a partir do desenvolvimento de sua autonomia e de ações político-pedagógicas que valorizem o conjunto dos trabalhadores da educação.” (PARANÁ, 2005a, p. 76). Propôs-se a realizar uma gestão democrática, por meio da participação das instâncias colegiadas na escola, quais sejam: conselho de classe, conselho escolar, grêmio estudantil e a Associação de Pais e Mestres e Funcionários (APMF). Pretendeu imprimir um caráter democrático de sua construção, o fortalecimento de seu aspecto público e o compromisso com a qualidade da educação, processo de reorganização da exigia uma aliança clara entre poder executivo e legislativo, sociedade civil e comunidade escolar. Na segunda gestão (2007–2010), as ações de seu governo pretenderam elaborar e estabelecer as diretrizes norteadoras da educação das escolas públicas paranaenses. O processo de reformulação ocorreu por meio de encontros, simpósios e semanas de estudos pedagógicos para a elaboração dos textos das Diretrizes, tanto dos níveis e modalidades de ensino quanto das disciplinas da Educação Básica. Contou com a participação de professores dos diferentes núcleos e municípios¹⁸⁰. Almejou-se traçar os caminhos para as atividades da SEED, objetivando-se a recuperação da escola pública, em

¹⁷⁸Um exemplo de contradição existente no governo foi a presença política no seu secretariado de Rheinold Stepahnes Júnior, o qual iniciou o desmonte da previdência social no governo Collor e teve papel de destaque no governo FHC. Outro aspecto que foi alvo de muitas críticas foi a presença de membros de sua família em cargos do alto escalão do seu governo, inclusive na Secretaria de Estado da Educação, podendo configurar a prática do nepotismo (TAQUES, 2011).

¹⁷⁹ Atendendo ao que previa a Lei 10.172/2001, elaborou-se o Plano Estadual com a participação dos Núcleos Regionais de Ensino (NREs), da APP-Sindicato e do Fórum Paranaense de Educação, professores, escolas e universidades. O processo de elaboração desse documento ocorreu por meio de “estudos temáticos” que foram distribuídos e divulgados eletronicamente em várias versões, e que eram debatidos em seminários temáticos e integradores. Esse processo resultou, após três anos de debates, no Plano Estadual de Educação – PEE PR: Uma construção coletiva (versão preliminar) apresentada como “um documento de planejamento orientador das políticas públicas para a Educação Paranaense (PARANÁ, 2005a)

¹⁸⁰ A equipe pedagógica do Departamento de Educação Básica (DEB) percorreu, no período de 2007 a 2008, os 32 Núcleos Regionais de Educação, realizando o evento chamado DEB Itinerante que ofereceu a professores da Rede Estadual espaços para uma construção coletiva. Assim, em grupos organizados por disciplinas, os professores discutiram tanto os fundamentos teóricos das DCE quanto os aspectos metodológicos de sua implementação em sala de aula (PARANÁ, 2008a).

sintonia com sua função social¹⁸¹. De acordo com Yvelize Arco-Verde (2011, p. 2), na época Superintendente de educação do Estado:

É esta escola que, ao desenvolver sua prática e disponibilizar o conhecimento sistematizado aos professores e alunos, das mais diferentes comunidades, para sua inserção cidadã, social e produtiva, participa, enquanto instituição social do processo civilizador, o qual permite o exercício consciente das decisões e ações dos homens na sociedade e as possibilidades de transformação.

Optou-se pela elaboração de um currículo de cunho disciplinar com ênfase nos conteúdos, buscando superar as políticas assumidas na década de 90 que, de acordo a Secretaria, alteraram a função da escola ao negligenciar a formação específica do professor e esvaziar as disciplinas de seus conteúdos de ensino, limitando o acesso à cultura formal, principalmente para as camadas socialmente marginalizadas. Nesse sentido, a nova diretriz propunha: “[...] recuperar a função da escola pública paranaense que é ensinar, dar acesso ao conhecimento, para que todos, especialmente os alunos das classes menos favorecidas, possam ter um projeto de futuro que vislumbre trabalho, cidadania e uma vida digna (PARANÁ, 2008a, p. 7).

A gestão das escolas públicas continuou, nas duas últimas gestões do governo Requião, pautada pelos princípios da gestão democrática e defendida por meio da participação nas instâncias colegiadas da escola – Conselho Escolar, APMF, Grêmios Estudantis e Conselho de Classe. Destacaram-se as formações continuadas ancoradas em discussão sobre gestão escolar, as Jornadas Pedagógicas para Pedagogos e Diretores Escolares além dos Grupos de Estudos. A participação na gestão da escola desdobrou-se em dois segmentos: participação da comunidade atendida pela escola (comunidade externa, pais e alunos), e participação da comunidade profissional da escola (profissionais docentes e não docentes liderados pela equipe de gestão - diretores e pedagogos). O “Caderno de Apoio para elaboração do Regimento Escolar” foi um documento orientador que explicitou as formas de organização da escola e seus princípios e estruturou, definiu, regulou e normatizou as ações do coletivo escolar. Buscava-se a construção de um P.P.P. como expressão da vontade e necessidades locais, dos estabelecimentos de ensino, com suas características e singularidades. O documento teria a função de estruturar as definições, que se configuram como tomadas de

¹⁸¹ Essa ação foi liderada inicialmente por Maurício Requião, Secretário de Estado da Educação, que iniciou um movimento para construção das Diretrizes Curriculares Estaduais para a Educação Básica no Estado do Paraná. Com sua saída do governo, este trabalho foi concluído por Yvelise Freitas de Souza Arco-Verde (2011), na condição de Secretária de Estado da Educação do Paraná.

posição política, teórica e ideológica pelo coletivo desta comunidade escolar (PARANÁ, 2010c).

Como elementos da gestão democrática, estavam previstas a escolha do (a) diretor(a) pela comunidade escolar, na conformidade da lei, e a constituição de um órgão máximo de gestão colegiada, denominado de Conselho Escolar. Os segmentos sociais organizados e reconhecidos como Órgãos Colegiados de representação da comunidade escolar estavam legalmente instituídos por Estatutos e Regulamentos próprios, destacando-se “Associação de Pais, Mestres e Funcionários – APMF - pessoa jurídica de direito privado, órgão de representação dos Pais, Mestres e Funcionários do estabelecimento de ensino¹⁸². O Grêmio Estudantil, órgão máximo de representação dos estudantes do estabelecimento de ensino, tinha o objetivo de defender os interesses individuais e coletivos dos alunos, incentivando a cultura literária, artística e desportiva de seus membros (PARANÁ, 2010c).

A análise da política de gestão escolar efetivada durante os anos do governo Requião explicita uma série de ações voltadas ao incentivo à participação da comunidade escolar, sobretudo, nos processos de decisão, os quais possuem como órgão máximo os Conselhos Escolares. Entretanto, Taques (2011), ao fazer uma avaliação deste tipo de gestão que assumiu um discurso de cunho democrático, evidencia que ainda permaneciam algumas concepções que ocorreram na contramão do referido processo.

De acordo com Taques (2011, p. 75):

[...] ainda que se possa observar o esforço na implementação de propostas voltadas à democratização, no período compreendido entre 2003-2010 no Estado do Paraná, não é possível afirmar que isso tenha tido impacto homogêneo nos estabelecimentos de ensino, visto que muitos destes continuaram, em alguma medida, agindo em consonância com uma proposta da administração pública mais gerencial, sobretudo no que diz respeito à compreensão da participação e do papel da APMF como “caixa escolar” em oposição ao seu papel como órgão de decisão e fiscalização.

As proposições para a ampliação da jornada escolar ocuparam espaço nos debates do PPE (PARANÁ, 2005a), na primeira gestão do governo (2003 – 2006)¹⁸³. Considerou-se, neste

¹⁸²A Associação de Pais, Mestres e Funcionários era regida por Estatuto próprio, aprovado e homologado em Assembléia Geral, convocada especificamente para este fim.

¹⁸³De acordo com dados de Schellin, Silva e Freitas (2012), na década de 80, iniciaram-se as primeiras reflexões sobre a oferta da educação em tempo integral na Rede Municipal de Ensino de Curitiba. Em 1986, no então governo do prefeito Roberto Requião, foi elaborado o projeto “Educação Integrada em Período Integral” e, em 1987, a escola Antônio Pietruza passa a ser a primeira escola do município a ofertar educação em tempo integral. Atualmente, a quantidade de equipamentos que ofertam educação integral em Curitiba corresponde a 36 Centros de Educação Integral, 42 Unidades de Educação Integral, 8 escolas que ofertam educação integral e 5 Unidades de Educação Integral não vinculadas a escolas municipais.

documento, que, nas últimas décadas, o Estado mantivera resultados não satisfatórios para a educação no Ensino Fundamental e, em vista disso, sugeriram-se ações que garantissem um ensino da melhor qualidade, entendendo que duas coisas deveriam andar juntas na educação: a qualidade pedagógica e o compromisso social, a fim de que o educando tivesse garantido seu desenvolvimento integral e sua inserção social. Mencionou-se a carência de equipamentos culturais no Estado e a urgência de se concretizar investimentos significativos, de forma a ampliar os espaços de acesso à cultura, dentro e fora da escola, aos alunos e a toda a comunidade. O PEE apontou para a Universalização do Ensino Fundamental, público, gratuito, considerando a indissociabilidade entre o acesso, a permanência, a qualidade e a conclusão. No conjunto das metas, assinalou-se a ampliação da jornada escolar diária, visando a atingir, ao final de 2010, a escola de período integral, com previsão de professores e funcionários em número suficiente (PARANÁ, 2005a).

No contexto de vigência do PEE e da reformulação das Diretrizes Curriculares, os programas federais ESCOLA ABERTA e MAIS EDUCAÇÃO foram discutidos e organizados pela SEED, em conjunto com outros projetos de caráter complementar¹⁸⁴: o projeto FERA, um festival de Arte da Rede Estudantil que mobilizou as escolas da rede estadual de ensino com várias oficinas; o Programa “Educação com Ciência”, que visou à divulgação de trabalhos de natureza científica e tecnológica¹⁸⁵; os jogos escolares e o Programa VIVA ESCOLA (PVE), aprovado pela Resolução N° 3683/2008, assumido como política pública no campo das Atividades Pedagógicas de Complementação Curricular (APCC). Estes projetos deveriam ser desenvolvidos nas escolas públicas, em consonância com as Diretrizes Curriculares, resultantes de ações pedagógicas e de complementação curricular, tendo como enfoque o conhecimento das diversas disciplinas curriculares (PARANÁ, 2009, 2010b).

¹⁸⁴ Essas atividades constituíram-se de ações estratégicas que tinham por objetivo o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens por meio da ampliação de tempo, espaços e oportunidades educativas que visavam a qualificar o processo educacional e melhorar o aprendizado dos alunos, além de dar visibilidade ao trabalho realizado nas escolas públicas (REQUIÃO, 2012).

¹⁸⁵ O Projeto “FERA Com Ciência” foi um único evento realizado num mesmo espaço, com várias apresentações artísticas como teatro, dança, música, ginástica, brinquedos e brincadeiras, cinema e vídeo, rádio-escola, lutas, exposição de artes visuais, demonstrações de experimentos, jogos e esportes, bem como atividades de exposições dos trabalhos resultantes das demais disciplinas da matriz curricular, a fim de contemplar o conhecimento escolar de forma ampliada (PARANÁ, 2009b).

No governo de Carlos Alberto Richa mais conhecido como Beto Richa (PSDB) (2011 – 2014)¹⁸⁶, planejada a partir de Metas com foco nos resultados, a educação foi considerada prioridade absoluta. De acordo com análises de Sousa (2013, 101) “A ideia do ‘empoderamento’ (empowerment), da cooperação, da responsabilização, das parcerias, está presente como estratégia central desse governo”. Aponta-se para o favorecimento ao acesso, à permanência e à aprendizagem de crianças, adolescentes, jovens e adultos na educação e contempla-se o combate à evasão, à reprovação e à distorção idade-série. No campo da gestão, pretende-se a construção de um plano de metas para cada unidade escolar, o fortalecimento dos conselhos escolares; a reestruturação organizacional da Secretaria de Estado da Educação – SEED e dos Núcleos Regionais, privilegiando a eficiência, a agilidade e a efetiva melhoria do cotidiano dos estudantes, dos professores e trabalhadores em educação e das escolas estaduais; a construção de um canal de relacionamento entre profissionais e trabalhadores da educação com a comunidade escolar para construção e acompanhamento de metas, nesse sentido de acordo com Sousa (2013, p. 101) “na gestão educacional as instâncias colegiadas são estimuladas a participar, principalmente como meio de assumir a responsabilidade do estado nas benfeitorias escolares e na obtenção de mais recursos.”

Aponta-se, ainda, para a integração da escola com a comunidade: “[...] debater com as comunidades escolares as necessidades e os resultados que são obtidos com a promoção de uma maior integração da escola à comunidade[...]”. Para o fortalecimento desse processo, vale-se da abertura das escolas nos finais de semana com oferta de atividades diversificadas

[...] estratégias de ampliação dos horários em que as escolas mantêm-se abertas fins de semana para que ali sejam desenvolvidas atividades de cultura, esporte, lazer e atividade física, cursos profissionalizantes e de geração de emprego e renda, promovendo o convívio familiar e o papel da escola como centro irradiador e dinamizador da vida comunitária. (PARANÁ, 2010a, p. 120).

Não se menciona o programa ESCOLA ABERTA, mas o conteúdo da proposta revela a sua origem. De acordo com o plano, as escolas que aderem ao programa recebem todo apoio e assistência técnica, contando com expressiva presença de pessoas e instituições de governo e também voluntárias no desenvolvimento dos trabalhos. Propõe-se a organização da educação integral por meio de atividades complementares e educação em tempo integral,

¹⁸⁶ Referências ao governo de Beto Richa são feitas, considerando que as observações e as entrevistas foram realizadas em sua gestão e as orientações políticas de seu plano de governo interferiram na gestão dos programas.

priorizando os municípios e bairros com IDH abaixo da média nacional. Busca-se na comunidade o apoio por meio da criação de fóruns de debates com a comunidade escolar destinados a discutir prioridades e estratégias de ampliação da jornada escolar. De acordo com o plano de metas, esta ampliação deve ocorrer de forma “multissetorial e progressiva. Assim, buscam-se oportunidades de aprendizagem e proteção social de crianças e jovens. Ressalta-se que essa prioridade será dada aos estabelecimentos de ensino que apresentem condições viáveis e proposta de projeto político pedagógico assumido pela comunidade escolar”. (PARANÁ, 2010a, p. 116). Para esta ampliação, sugerem-se parcerias com o Governo Federal e a iniciativa privada “[...] visando à inserção nos programas e projetos que colaborem para o enriquecimento curricular da educação básica, assim como para promover a ampliação de atividades socioeducativas diferenciadas para os alunos” (PARANÁ, 2010a, p. 116). Por estes e outros recortes do plano de governo de Beto Richa, observa-se que a educação está amparada pela gestão gerencial com foco nos resultados, nas parcerias público-privadas e no compartilhamento de responsabilidade já bastante conhecido no Estado¹⁸⁷. Os estudos de Sousa (2013, p.101) revelam essa perspectiva.

O governo Beto Richa além de fazer críticas ao governo anterior, retoma os pressupostos do Banco Mundial direcionadores da Reforma do estado no Brasil, corte de gastos públicos, redução da burocracia, descentralização, maior ênfase no mercado e parcerias público privadas (PPP)s.

A análise do processo de implementação do PEA no Estado foi realizada a partir de relatórios dos anos 2008, 2010/2011 e 2012¹⁸⁸, de documentos disponíveis *online*, de reportagens que divulgaram o Programa no Estado, além das informações disponibilizadas em entrevistas com profissionais nele envolvidos. O PEA está vinculado à Superintendência da

¹⁸⁷ Na gestão de Jaime Lerner (1995 – 2002), no campo educacional, em especial, ocorreu um alinhamento político, orientado por premissas neoliberais, de modo que a Secretaria Estadual de Educação foi reorganizada sob uma lógica empresarial. A gestão escolar pautou-se pelo compartilhamento de responsabilidades com a comunidade. Fortaleceu-se a competitividade entre as escolas, foram criados alguns prêmios, como incentivo à individualidade e à competitividade entre os professores, procurando-se, dessa forma, garantir a produtividade. Sousa (2013) em estudo expõe “um acoplamento de atual gestão educacional do governo Beto Richa com a gestão educacional de Jaime Lerner.

¹⁸⁸ Os dados de 2011 e 2012, apesar do recorte da pesquisa, foram considerados porque trazem muitos elementos de 2007 a 2010, ou seja, o Programa carrega lacunas ou problemas que perduraram mesmo com a troca do governo e das coordenações. Esse período foi avaliado por meio de cópias dos relatórios disponibilizados pela coordenadora estadual do PEA em novembro de 2011.

Educação¹⁸⁹, coordenado pela Diretoria de Políticas e Programas Educacionais – DPPE, que visa a assegurar a integração entre as ações dos departamentos, coordenações e demais segmentos de atuação da SEED¹⁹⁰. Na Secretaria, o Programa seria organizado por um coordenador interlocutor com a responsabilidade de manter interface com as instâncias federal e estadual; implementá-lo e executá-lo na Secretaria e nas unidades da rede; elaborar e realizar ações de qualificação dos sujeitos, além de organizar e disponibilizar os registros. Também era prevista a figura dos coordenadores temáticos - profissionais com atuação técnico-pedagógica na SEED, responsáveis por integrar o Programa com as ações executadas pela mantenedora e acompanhar e promover a formação continuada dos sujeitos envolvidos¹⁹¹. A SEED teria a responsabilidade de orientar, acompanhar e promover momentos presenciais entre as escolas, possibilitando as trocas de experiências.

O PEA teve início no Estado no ano de 2007 e, segundo dados do Manual Operacional, em 25 escolas, distribuídas na Área Metropolitana Sul e Norte, Curitiba, Apucarana e Londrina. Com adesão voluntária e validada pela SEED, o Programa foi desenvolvido nessas escolas sob as premissas das Resoluções propostas pelo MEC, pelo FNDE e documentos, elaborados e reeditados a cada ano, pela Secretaria, que apresentavam sínteses de seus objetivos, critérios de participação, formas de funcionamento, membros envolvidos e suas respectivas funções¹⁹². “*Programa Escola Aberta vai atender às comunidades vizinhas nos finais de Semana*”. Esta notícia, veiculada em 29/08/2007, informava a comunidade paranaense sobre o início do Programa. Conforme o jornal, ele seria inicialmente [...] aplicado em 15 escolas, sendo dez do Núcleo Regional de Curitiba e cinco do Núcleo Regional da Área Metropolitana Norte, e, posteriormente, seria estendido a todos os 32 Núcleos Regionais de Educação do Paraná. Na época, previa-se, ainda, o repasse, pelo Ministério da Educação, de [...] R\$ 17.600 por escola, a cada dez meses, ou R\$ 1.760 mensais, para cada escola que aderisse ao Programa. (PARANÁ, 2007a). “*Programa Escola Aberta mostra os seus resultados na região de Curitiba*”. Notícia de 26/11/2007, três meses depois, divulgava aspectos da implantação do Programa em 10 escolas da região Curitiba,

¹⁸⁹A superintendência tem por objetivo estabelecer e organizar o trabalho pedagógico e administrativo do sistema de ensino no Estado, pautado nos seguintes princípios: defesa da educação como direito de todos os cidadãos; valorização dos profissionais da educação; garantia de escola pública de qualidade; atendimento à diversidade cultural; e gestão escolar democrática, participativa e colegiada. Dados disponíveis na página do portal Dia a Dia educação, em <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>

¹⁹⁰Suas ações incluem prevenção ao uso indevido de drogas, cidadania e direitos humanos, educação ambiental, enfrentamento à violência nas escolas, educação fiscal e financeira, vizinhança escolar segura, erradicação do trabalho infantil, defesa civil, PET, Bolsa Família, e educação, nas Unidades de Sócio educação.

¹⁹¹Essa equipe multidisciplinar não foi mencionada em entrevistas e nem identificada em visita à SEED.

¹⁹²Uma atenção especial foi dada às orientações para uso dos recursos e a prestação de contas.

que, tendo a comunidade como convidada a ser voluntária na ação, deveria em melhorias para os escolares. Informava-se que os primeiros núcleos de educação a receber o Programa foram o de Curitiba, com dez escolas, o da Área Metropolitana Norte, com cinco escolas e, posteriormente, o núcleo de Londrina. (PARANÁ, 2007b).

No entanto, apesar da divulgação alvissareira, o processo de implantação do PEA caracterizou-se por dificuldades, diretamente relacionadas à sua gestão. Mesmo com a flexibilidade explicitada nos documentos e nos manuais orientadores da SEED, sua execução foi pontuada por uma estrutura organizacional rígida nos seus aspectos administrativos e financeiros.

As entrevistas com os coordenadores estaduais revelaram que a reelaboração das orientações fornecidas pelos documentos do FNDE ocorreram, principalmente no campo financeiro, diante das dificuldades encontradas pela equipe executora das escolas em utilizar os recursos. Além disso, a incompreensão dos documentos gerava inúmeros problemas na prestação de contas. Documentos que avaliaram o Programa nos anos de 2008, 2010, 2011 e 2012¹⁹³ e as entrevistas concedidas por dois ex-coordenadores relatavam o desligamento de escolas, suspensão do repasse de recursos ou a desistência das próprias unidades em decorrência de problemas com a prestação de contas, havendo que se destacar, ainda, o desinteresse da comunidade escolar, além da falta de voluntários no Programa. Um dos coordenadores entrevistados relatou que muitas escolas, apesar de estarem cadastradas no Programa, não o desenvolveram e que outras enfrentaram problemas sérios de prestação de contas, além das dificuldades em ter voluntários para desenvolver as ações.

*Quando eu pego a coordenação que fomos fazer a verificação das escolas recebem a verba, mas efetivamente não conseguem operacionalizar o programa né, porque é um programa de final de semana, não tem funcionário dedicado, nem professor dedicado ao programa em geral. As escolas estão fechadas no final de semana [...] sequer tem gente para abrir a escola você tem problema de financiamento essa é uma questão séria.
(CE/1)*

Na capital do Estado, o PEA foi marcado pela precariedade, relatou (CE/1) “[...] às vezes funciona, às vezes não funciona, às vezes não tem o funcionário para abrir a escola, às vezes tem o funcionário, mas o monitor não vai, então é bem precário”. O trabalho com voluntários foi considerado um problema, em razão da dificuldade de encontrar pessoas que, realmente, pudessem ir aos finais de semana atender aos participantes e receber a bolsa, além

¹⁹³ Os referidos documentos são relatórios técnicos que foram disponibilizados pela coordenação do Programa do ano de 2012.

das dificuldades em encontrar voluntários com formação para atuar em determinadas oficinas. Para tentar conter os problemas gerados, buscou-se vincular a figura deste voluntário a acadêmicos, com o intuito de construir uma proximidade com as Universidades e colocar em prática a intersetorialidade proposta pelo MEC¹⁹⁴. Problemas também foram gerados pela falta de segurança nas escolas, porque, de acordo com (CE/1), a comunidade no final de semana não tinha nem como se reunir na escola, pois não havia segurança e, em sua opinião, as dificuldades decorriam da falta de institucionalidade do Programa que, apesar de ser Federal, com status de política pública e executado pelo Estado, foi marcado por arranjos. Sobre essa questão relatou:

[...] porque você não tem uma estrutura institucionalizada para tocar o Programa a coisa funciona tudo na base entre aspas o que o MEC chama de arranjo eles usam muito esse conceito arranjo, arranjo e a gente sempre fazia uma crítica ao MEC a educação não faz com arranjo a educação se faz com política pública né como é que você vai tocar um programa que não tem financiamento (C/E 1).

A difícil gestão foi caracterizada, ainda, pela insuficiência dos recursos e pela constante responsabilização jurídica da escola, na figura do diretor, decorrente dos erros na gestão dos recursos financeiros do Programa.

Tem casos que eu não sei te dizer agora onde está o processo, mas teve casos de processo administrativo contra o diretor da escola, porque o monitor foi lá né, ele era um voluntário, mas para ele era salário, ele tava contando com aquele dinheiro. Então o diretor gastou o dinheiro do Programa em dois meses e os outros quatro meses o que ele fez não tinha para pagar, isso aconteceu também no MAIS EDUCAÇÃO [...] a pessoa né entrou com um processo administrativo na Secretaria da Educação contra o diretor da escola porque o diretor não estava pagando o salário dele, você vê que o diretor se torna um contratante [...] (C/E1).

Ressaltou as dificuldades de quem é responsável pela implementação da política para garantir a efetivação das ações do Programa, mesmo com falta de estrutura.

Então assim do ponto de vista da gestão é muito precário, muito precário, até para quem está coordenando a política pública, você não tem instrumento, você não tem instrumento nem de gestão, você não tem instrumento de acompanhamento, instrumentos de avaliação de financiamento é precário, quer dizer, no ESCOLA ABERTA a precariedade se estabeleceu muito grande né (C/E1).

¹⁹⁴O entrevistado relata algumas exceções como o professor de capoeira que, às vezes, não era acadêmico.

Foi possível reconhecer vários indicativos nos relatórios que expressavam as dificuldades na gestão do PEA que vão ao encontro dos obstáculos apontados pelo entrevistado. Um dos relatórios da SEED do ano de 2008 sintetizou dados das escolas que aderiram ao Programa,¹⁹⁵ apontou a falta de acesso à escola de portadores de necessidades especiais, falta de segurança, além da precariedade com o espaço físico. Ressaltou que a comunidade não estava acostumada a participar efetivamente das atividades diferenciadas na escola, mencionou a fragilidade inicial do Programa com a baixa oferta de oficinas e a consequente ausência da comunidade. Salientou a carência de voluntários qualificados para atuar nas oficinas, as dúvidas sobre o papel do coordenador e do professor comunitário e as dificuldades com a prestação de contas. Além disso, mencionou as dúvidas sobre os recursos financeiros, seu uso e a demora de sua liberação para as escolas.

Apesar das críticas e das dificuldades, foram aludidos nos relatórios, pontos positivos. Destacou-se a satisfação das pessoas em participar de algumas oficinas, principalmente nas atividades relacionados à capacitação para o trabalho. A receptividade às suas ações, enaltecendo a participação dos pais e envolvimento da APMF. A escola tornara-se uma “alternativa para a comunidade que não tem espaço de lazer”, opção para oferta de atividades diferenciadas, a melhoria da interação entre todos os membros da comunidade escolar e o retorno dos alunos à escola. Destacou-se, a preocupação dosicineiros e do coordenador em incentivar jovens com problemas sociais para participar das atividades, a presença de pessoas de terceira idade nas oficinas de trabalhos manuais e a adesão de alunos e professores. Relatou-se que as oficinas ajudavam a manter fora das ruas e da periculosidade as crianças e jovens da comunidade, tornando-os “mais sociáveis” e “responsáveis”, além de ter sido possível oferecer-se novas oportunidades de trabalho e conservação de patrimônio¹⁹⁶. Apontou-se a necessidade de promover atividades para levar os pais à escola, realizar a divulgação do Programa, implantar novas oficinas para atrair a comunidade e incentivar a atuação do grêmio estudantil nas atividades do final de semana. Manifestou-se, a necessidade de cobertura das quadras, melhoria das condições físicas, a necessidade de profissionais qualificados, conforme as carências detectadas no projeto, além de se pretender a redução de formulários.

¹⁹⁵ Esse relatório mencionava o tipo de oficinas oferecidas, as condições do ambiente escolar; o desempenho do coordenador escolar; a participação da comunidade escolar; além das dificuldades e sugestões para a melhoria do programa (PARANA, 2008b).

¹⁹⁶ Informações disponíveis em relatório técnico do ano de 2008.

Sobre o comitê metropolitano, não foram identificadas informações nos relatórios, apesar da menção de sua organização, na página oficial da SEED.¹⁹⁷ Em entrevista, um dos coordenadores do Programa relatou que, efetivamente, ele não se concretizou. Apesar da articulação com a equipe de gestão do PME da época, não houvera tempo para que isso ocorresse, devido à finalização da gestão do governo. Em 2009, foi realizada uma consulta às Escolas Estaduais que ofereciam o PEA para verificar suas condições administrativas e listaram-se as unidades que estavam inadimplentes com a prestação de contas. De 27 municípios, apenas 10 encontravam-se aptos a receberem novos recursos, enquanto 17 escolas estavam irregulares e, por isso, não fariam jus a recursos do PDDE.

A análise dos relatórios permite inferir que o Programa foi desenvolvido, de forma precária devido à estrutura física das escolas, à falta de voluntários e das inúmeras dúvidas sobre sua operacionalização. Estas dificuldades tiveram consequências para a escola, dentre elas, a mais evidente foram os problemas com a prestação de contas e o corte no recebimento dos recursos.

Em 2010, o PEA esteve sob a coordenação da Diretoria de Políticas e Programas Educacionais/SUED, Coordenação de Desafios Educacionais Contemporâneos (CDEC) que lhe apontou novas perspectivas. Em relatório avaliativo, mencionaram-se algumas necessidades para a melhoria das ações, tendo sido propostos: necessidade de acompanhamento, cursos de capacitação, maior articulação entre o setor financeiro e o pedagógico, fomento às oficinas de formação educativa complementar, utilização de canais de comunicação para a divulgação do PEA. Nesse período foi organizada uma relação nominal de 13 escolas que continuavam com pendências financeiras. Neste mesmo ano, das 24 escolas participantes, quatro não informaram completamente o que fora solicitado, pois pretendiam devolver o recurso recebido para o exercício 2010/2011. O relatório de 2010, apesar das dificuldades já mencionadas, apontou avanços na gestão do Programa quanto à participação e socialização entre as pessoas da comunidade, à redução do índice de violência, preservação do patrimônio público, melhorias no rendimento escolar, oportunidade de lazer na comunidade, acesso a equipamentos onerosos, conhecimento e utilização de recursos tecnológicos. Mencionou-se, a grande procura de crianças e adolescentes por atividades de esporte, lazer recreação, cultura e arte, em especial, dos alunos da própria escola, a modificação do desempenho escolar dos participantes, maior aproximação da comunidade com a escola,

¹⁹⁷De acordo com a notícia, o consultor-interlocutor do Ministério da Educação (MEC) para o Paraná e Santa Catarina, Renato Lobo, estivera em Curitiba com o objetivo de participar da criação do Comitê Metropolitano do Paraná. (PARANÁ, 2008c).

“prédios deixaram de ser pichados”, e as “atividades de qualificação para o trabalho /geração de renda despertaram a participação de jovens e adultos.”¹⁹⁸ Apontou-se para a necessidade de um acompanhamento e elaboração do Plano de atividade da escola (planejamento), cursos de capacitação para equipes pertencentes aos setores financeiro e pedagógico, maior articulação entre o financeiro e o pedagógico (SEED), elaboração de cronograma em conjunto com os supervisores do NREs, fomento a oficinas na área de formação educativa complementar (leitura, reforço escolar, etc.), utilização dos canais de comunicação da rede estadual para divulgação do PEA, a disponibilização de recursos financeiros estaduais para melhor funcionamento do Programa (PARANÁ, 2010c). Cursos para formação da equipe do Programa não foram identificados nos relatórios. Apesar de ser responsabilidade da Secretaria de Educação orientar, acompanhar e promover momentos presenciais entre as escolas, possibilitando as trocas de experiências. Nem mesmo durante as entrevistas com os executores do Programa foram relatadas as ocorrências de processos formativos e, pelo contrário, lamentou-se sua não existência.¹⁹⁹

O Plano Consolidado de Atividades - Exercício 2011/2012 (PARANÁ, 2011f) informava a adesão de 24 escolas, das quais 19 já estavam no Programa e 05 eram ingressantes e funcionando um dia da semana, principalmente aos sábados. Eram ofertadas, pelo previsto, 24 atividades, diferenciadas nos macrocampos: cultura e arte, esporte/lazer/recreação, qualificação para o trabalho/geração de renda), formação educativa complementar. No conjunto, constavam 178 pessoas envolvidas e ressarcidas e 26 que não recebiam nenhum recurso, pois atuavam como voluntárias. Participavam das ações 5.262 pessoas. Até 2013, o número de escolas se mantém, conforme consta no relatório consolidado 2011/2012²⁰⁰, não ocorrendo ampliação.

Em 2012, as escolas foram informadas de que ocorreriam mudanças na gestão. Certificava-se que, a partir daquele momento, o PEA estaria, em conjunto com o PME, constituindo-se política de educação integral. Vislumbrando um novo desenho com ampliação de atendimento da rede, mudanças no repasse de recursos financeiros e a organização de gestão, nesse ano, houve a redução de recursos que retirou a rubrica custeio. Isso levou,

¹⁹⁸ Relatório técnico disponibilizado pela coordenadora do Programa(2010).

¹⁹⁹ À procura de informações sobre o processo de formação da equipe, identificou-se um Blog do programa, datado do dia 19 de outubro de 2010, com esclarecimentos a respeito de um processo formativo regional. Programa Escola Aberta (2010). Identificou-se ainda ocorrência de um processo de formação fornecido por meio de web conferências. Com objetivo de orientar os técnicos dos Núcleos Regionais de Educação (NREs), diretores e coordenadores do Programa Escola Aberta sobre procedimentos administrativos, pedagógicos e financeiros do programa. (PARANÁ, 2010)

²⁰⁰ Relatório técnico disponibilizado pela coordenadora do Programa

conforme constou em relatório de 2012, ao desestímulo da direção das escolas que desenvolviam o Programa naquele ano. Percebe-se que o ressarcimento dos monitores, que já era apontado como um problema em 2000, continuava sendo até a nova gestão, em 2012.

Sobre a participação da comunidade, os relatórios destacaram as dificuldades em garantir sua efetiva adesão por meio das parcerias.

Algumas escolas no início conseguiram parcerias com as associações de bairros, mas depois de algum tempo essas associações não mais participaram. As direções das escolas tentaram reaver essas parcerias mas não obtiveram êxito. Então se desenvolve o programa com a boa vontade dos oficinairos e a participação da comunidade²⁰¹.

Assim, o PEA seguiu sem novos parceiros, apesar das intenções da coordenação que havia apontado, como uma das metas de seu trabalho, a oficialização de novas parcerias e a organização de um banco de voluntários, o que, no entanto, não correu. Identifica-se uma diminuição da participação da comunidade nas escolas que ofertam o PEA/Curitiba. Apontou-se para a necessidade de reformulação, especialmente financeira, e sua vinculação para outro setor da Secretaria. Elencaram-se, ainda, em relatório, algumas dificuldades, dentre as quais: “[...] manter o Programa, haja vista que o mesmo se desenvolve aos sábados sem apoio”, sua “depreciação no último período de aplicação”, a “desmotivação por parte das comunidades em face da diminuição da verba disponibilizada para a aplicação do PEA [...]”. Citou-se, ainda, uma “disparidade regional, com relação às verbas destinadas pelo MEC/FNDE para o PEA e a gradativa desmobilização das comunidades escolares para participação no Programa. Foram salientadas, nos relatórios, as preocupações com a articulação entre os setores financeiro e pedagógico e relataram-se os velhos problemas com prestação de contas e desistência de parceiros. Apesar das dificuldades, aqui mencionadas, foram relacionados pontos positivos nas escolas que desenvolvem o PEA, como:

Maior aproximação da comunidade com as escolas do Programa, com a participação das mães na escola, em particular nas oficinas de artesanato, crochê e outros. O estabelecimento de parcerias com empresas, igrejas e associações também foi de grande valia. [...] o resultado mais significativo é a alegria dos alunos participando das atividades, e o intercâmbio entre as escolas, onde os coordenadores e diretores promovem jogos entre equipes vinculadas ao Programa, oferecendo lanche a todos, ao fim da atividade.²⁰²

²⁰¹ Relatório Técnico do ano de 2012.

²⁰² Relatório técnico do ano de 2012.

Após consulta aos relatórios e análises das entrevistas, infere-se que o Programa seguiu sem muitos avanços. Apesar dos esforços das equipes de coordenação, foi desenvolvido com vários limites na sua efetiva operacionalização e expansão. No conjunto, listam-se: dificuldades com a prestação de contas, participação da comunidade, limites nas parcerias, acompanhamento de suas ações, insuficiência dos recursos financeiros, presença de monitores sem capacitação e sua não institucionalização. Nos relatórios, nas entrevistas e nas conversas com os coordenadores estaduais e coordenadores das escolas, lamentou-se a não existência de processos formativos, prevalecendo as reuniões técnicas de cunho operacional e administrativo. As dificuldades com sua gestão levaram alguns diretores a desligar as escolas do Programa, pois este se tornou mais uma ação que representava novas atribuições e preocupações à equipe escolar, desenvolvido com poucos recursos, com equipe reduzida, carência de oficinairos e falta de apoio da comunidade.

OPME, por sua vez, foi implementado no Estado, inicialmente em 2008, em 17 escolas nos NREs da Área Metropolitana Norte, Área Metropolitana Sul e Curitiba. Em 2009, 45 escolas dos mesmos NREs aderiram ao Programa. Em 2010, este número foi para 222 escolas, abrangendo NRE Área Metropolitana Norte, Área Metropolitana Sul, Curitiba, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Paranaguá, Umuarama, Toledo, Apucarana e Cascavel²⁰³. Em 2011, 326 escolas o adotaram e, em 2012, a previsão seria de 391 escolas.²⁰⁴ As orientações administrativas para desenvolver o Programa tiveram uma atenção especial da equipe da Secretaria Estadual. Foi organizado um conjunto de documentos denominado de *Manual de Operacionalização* – mesma estratégia utilizada no PEA - e, desde sua implantação, estas orientações têm sido disponibilizadas às escolas e atualizadas a cada ano, com o objetivo de auxiliar e orientar os gestores quanto à distribuição, liberação, execução e prestação de contas dos recursos repassados pelo MEC e executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE - por meio do Programa PDDE - MAIS EDUCAÇÃO/EDUCAÇÃO INTEGRAL.

²⁰³É importante salientar que algumas escolas foram listadas inicialmente para participar do programa, mas não aderiram a ele. O aumento da adesão ocorreu em 2010 a partir de um amplo processo de divulgação do programa, conforme informou, em entrevista, a coordenação do período. Observa-se ainda que a coordenação do Programa no MEC fez um intenso trabalho por meio de WEB Conferências para incentivar a adesão das escolas de maneira a atingir as metas estabelecidas em cada ano.

²⁰⁴Vale ressaltar que, em 2009, um amplo processo de convencimento foi realizado, junto aos Estados e Municípios, pois, segundo informações disponibilizadas na 5ª Web conferência, a previsão era de aumentar o número de atendimento. Assim, de 5.000 (cinco mil escolas), tinha-se como meta atender 10.000 (dez mil) em 2010. Em vista disso, ampliou-se a oportunidade de participação das escolas de cidades com 18.800 habitantes, sendo que estava previsto inicialmente para escolas de cidades com mais de 163 mil habitantes.

Os manuais de 2009 e 2010 destacaram as normas para o emprego dos recursos, planos de aplicação, comprovantes de despesas, impostos e contribuições, prazos para utilização dos recursos, prestação de contas e formas de acompanhamento, supervisão e avaliação. Em 2011, foram priorizadas as escolas contempladas com PDDE/Integral nos anos de 2008, 2009 e 2010; escolas de cidades com população igual ou superior a 18.844 habitantes que já faziam parte do PDE/Escola; além das escolas que foram contempladas com o PDE/Escola em 2007 e que, em 2009, haviam ficado com IDEB igual a 4,2 ou abaixo deste índice nas séries iniciais e/ou 3,8 nas séries finais. Estes dados evidenciam a continuidade da perspectiva gerencial da educação que define metas e estabelece prioridades sob a ação reguladora do Estado.

A mudança significativa no Estado esteve centrada no campo pedagógico, ou seja, na organização do PME sob as estruturas do PVE²⁰⁵. A Resolução N.º 3683/2008, no Art. 1, instituiu, em caráter permanente, o PVE na Educação Básica na Rede Estadual de Ensino. O Programa visava à expansão de atividades pedagógicas realizadas na escola, como complementação curricular, a fim de atender às especificidades da formação do aluno e de sua realidade. Vinculava as atividades pedagógicas de complementação curricular ao Projeto Político-Pedagógico da Escola e compreendia quatro núcleos de conhecimento: Expressivo-Corporal, Científico-Cultural, Apoio à Aprendizagem e Integração Comunidade e Escola (PARANÁ, 2008b). Posteriormente, a Instrução N.º 017/08 - SUED/SEED regulamentou e tornou o PVE uma política pública, denominada de “Atividades Pedagógicas de Complementação Curricular, contempladas na Proposta Pedagógica Curricular e desenvolvidas pelas escolas da Rede Pública Estadual do Paraná.” (PARANÁ, 2008b, p. 1). Propunha-se a expansão do tempo escolar para os alunos em direção à progressiva implementação da educação em tempo integral. De *caráter permanente*, o PVE sugeria a expansão das ações pedagógicas nas escolas por meio de atividades esportivas, culturais e científicas realizadas no contraturno escolar com a denominação de *complementação curricular*.²⁰⁶

²⁰⁵ Programa VIVA ESCOLA

²⁰⁶ Essas ações foram instituídas considerando: a Resolução N.º 3683/2008 da Secretaria de Estado da Educação, a LDB Lei n.º 9.394, em especial o art. 34; a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino da História e Cultura Afro-brasileira e Africana; as Diretrizes operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo; a Resolução CNE/CEB n.º 003/1999, que fixa as Diretrizes Nacionais para o funcionamento das escolas indígenas; as Diretrizes Curriculares da Educação Básica do Estado do Paraná.

Quadro 4 - Síntese das ações e objetivos do Programa VIVA ESCOLA

Estadual	VIVA ESCOLA aprovado pela Resolução N° 3683/2008
Objetivo	Implementar progressivamente a educação em tempo integral.
Ações	Expansão das ações pedagógicas em contraturno escolar nas escolas por meio de atividades esportivas, culturais e científicas na condição de <i>complementação curricular</i> .
Equipe	Diretor, Pedagogos e professores da rede.
Gestão	Proposto pela escola e desenvolvido por professores. A oferta dependeria de uma análise pelas equipes pedagógicas dos NREs. Caberia ao NRE e à Diretoria Políticas Educacionais acompanharem e avaliarem as atividades do Programa em desenvolvimento nas escolas.
Parceiro	SEED
Financiamento	Fundo Rotativo

Fonte: Adaptado de Paraná, 2008b

Este Programa foi organizado a partir da formulação de um conjunto de documentos que lhe deram oficialidade no Estado. Sendo de complementação curricular, pela qual se entende como “[...] atividades relativas aos possíveis recortes do conteúdo disciplinar, previstas na Proposta Pedagógica da escola, que implica uma seleção de atividades organizadas em núcleos de conhecimentos que venham ao encontro do Projeto Político-Pedagógico.” (PARANÁ, 2008b, p. 1). O PVE deveria ser proposto pela escola e desenvolvido por professores e não por monitores voluntários como estabelecia o PME. Apesar da participação dos professores e de toda a comunidade escolar em sua formulação e organização, sua oferta dependeria de uma análise pelas equipes pedagógicas dos NREs²⁰⁷. Para realizar as atividades, os profissionais seriam classificados, no NRE, de acordo com o número de pontos atingidos no processo de análise e avaliação Pedagógica de Complementação Curricular. Uma das condições era que o profissional deveria ser professor da Rede Pública Estadual de Ensino, com vínculo Quadro Próprio do Magistério (QPM)²⁰⁸, além de possuir formação acadêmica na atividade que pretendia desenvolver, exceto para as Atividades Pedagógicas do núcleo de conhecimento Integração Comunidade e Escola.

Caberia ao NRE e à Diretoria Políticas Educacionais acompanharem e avaliarem as atividades do Programa em desenvolvimento nas escolas, sendo que periodicamente se faria a análise e a produção de relatórios de avaliação, ficando passível de cancelamento a Atividade que, por algum motivo, não estivesse adequada. As ações seriam realizadas, preferencialmente, nos espaços escolares disponíveis, ou em outros espaços públicos (municipal/estadual/federal), desde que não oferecessem riscos à integridade física e moral dos participantes. Sua prática não poderia impedir ou inviabilizar a realização das atividades

²⁰⁷ Sobre os critérios para a oferta do Programa VIVA ESCOLA, consultar Paraná (2008b).

²⁰⁸ Professor QPM refere-se aos professores do quadro próprio do magistério, concursados e lotados nas escolas.

do cotidiano escolar e/ou das aulas. Cada proposta receberia verba específica, via Fundo Rotativo²⁰⁹ da escola, para compra dos materiais necessários. O gerenciamento dos recursos financeiros deveria seguir as normas previstas para aplicação e prestação de contas do respectivo Fundo.

Em 2009, uma nova Instrução Normativa de N.º 010/2009 - SUED/SEED orientou as ações com pequenas alterações pretendendo: “dar condições para que os profissionais da educação, os alunos da Rede Pública Estadual e a comunidade escolar, desenvolvam *diferentes atividades pedagógicas no contraturno*, no estabelecimento de ensino ao qual estão vinculados.” (PARANÁ, 2009a). As atividades do PVE deveriam fundamentar-se nas necessidades pedagógicas e sociais dos alunos, da escola e da comunidade, descritas no P.P.P, além de basear-se nos documentos norteadores das políticas do Estado. Destacava-se, nas novas instruções, que as inscrições das propostas poderiam ser realizadas em todos os níveis e modalidades de ensino: Ensino Fundamental e Médio, EJA, Educação Profissional, Educação Indígena, Educação do Campo e Educação Especial²¹⁰.

Percebe-se que a SEED avança quando regulamenta o PVE como sendo uma política pública de complementação curricular e recua no momento em que não dispõe de recursos financeiros para a sua realização, na medida em que a instrução 010/2009 expressava que os materiais e recursos para seu desenvolvimento seriam de responsabilidade da escola²¹¹. As ações deveriam desenvolver-se no turno contrário em que os alunos estivessem matriculados e somente em casos especiais, praticadas em outro local público disponível na comunidade onde a escola estava inserida. Avança também na medida em que não impõe às escolas quem deveria ou não desenvolver o Programa, pois, de acordo com as orientações normativas, as propostas seriam apresentadas pelo coletivo da escola: direção, equipe pedagógica e professores da área de formação pertinente à atividade²¹². A instrução 010/2009 (PARANÁ, 2009a) ressaltou em suas orientações que as escolas que desenvolvessem o PME deveriam

²⁰⁹ O Fundo Rotativo trata-se de um instrumento de repasse de recursos ao estabelecimento de ensino da rede estadual, para a manutenção e outras despesas relacionadas com a atividade educacional

²¹⁰ Para as escolas de Educação Especial, seria liberado o suprimento do professor e caberia à escola disponibilizar o espaço para realização das atividades.

²¹¹ O desenvolvimento das atividades não poderia impedir ou inviabilizar a realização das atividades do cotidiano escolar e/ou das aulas. Cada proposta de APCCs receberia recurso específico, via Fundo Rotativo da escola, para aquisição de materiais, exceto as Escolas Conveniadas que possuem normatização própria. Foi vetado o pagamento a serviços de qualquer natureza. instrumento de repasse de recursos ao estabelecimento de ensino da rede estadual, para a manutenção e outras despesas relacionadas com a atividade educacional

²¹² Para sua efetivação, precisariam ser primeiramente submetidas à avaliação do Conselho Escolar, registradas em Ata, e, se aprovadas, inscritas pela direção da escola no Sistema Viva a Escola, no Portal Dia a Dia Educação, no prazo estabelecido pela Diretoria de Políticas e Programas Educacionais - DPPE.

adequar-se pedagogicamente ao PVE. Cumpriria ao NRE acompanhar, avaliar e repassar as informações referentes às ações em desenvolvimento nas escolas²¹³. Periodicamente, seriam realizadas a análise e a produção de relatórios de avaliação, ficando passível de cancelamento, pela DPPE, a atividade que registrasse baixa frequência e/ou não atendesse aos objetivos. Em 2010, a Instrução 003 normatizou o registro das Atividades de Complementação Curricular do PVE e do PME na documentação escolar, sendo obrigatório seu registro no Livro Registro de Classe, conforme instrução anual da mantenedora, e constar, no Histórico Escolar do aluno participante, a carga horária cumprida²¹⁴. Entretanto, apesar dos avanços, o Programa não ficou imune às resistências internas dos agentes da própria Secretaria. Revelaram-se em entrevista tais entraves e a ocorrência de embates políticos e teóricos, pois, para sua implementação, era obrigatório serem revistas as estruturas estruturais concernentes aos recursos humanos, à alimentação escolar, à documentação escolar e aos usos do espaço físico.

4.1.1 O PME sob a perspectiva do PVE – avanços e resistências

O grau de sucesso de um programa depende, diretamente, do grau de sucesso na obtenção da ação cooperativa de outros atores - governamentais e/ou não governamentais, ou seja, está intrinsecamente ligado à cooperação dos envolvidos com a política (ARRETCHE, 2001). No caso do Estado do Paraná, o êxito dos Programas dependeria do grau de convencimento dos coordenadores do núcleo e dos diretores, sujeitos que atuavam direta e indiretamente junto às escolas selecionadas, as quais precisavam ser convencidas de sua viabilidade e orientadas a seguirem o desenho proposto. Assim, de acordo com Arretche (2001, p. 50),

Cientes deste fato, os agentes formuladores e implementadores experientes e com poder decisório tendem a escolher estratégias de implementação pautadas muito mais por sua potencial aceitação do que por sua esperada eficiência ou efetividade. Portanto, a reação esperada dos agentes implementadores tende a ser um elemento decisivo na definição do conteúdo das políticas públicas.

Na SEED, o processo de implementação do PME ocorreu por meio de uma capacitação aos coordenadores dos núcleos das 18 escolas indicadas pelo MEC, a fim de que

²¹³Sobre as vagas e os critérios de participação dos alunos no PVE, pesquisar em Paraná (2009a).

²¹⁴Conforme a instrução 003/2010, as atividades complementares curriculares poderiam ser registradas no histórico do aluno mediante 75% de frequência.

estes orientassem os diretores para que entendessem o Programa, incentivando sua adesão. De acordo com a coordenadora que naquele período compunha a equipe da área metropolitana de Curitiba, havia muitos municípios vulneráveis que foram selecionados e a capacitação foi realizada

[...] no sentido de fazer com que as escolas entendessem e comprassem a ideia no sentido de aceitar trabalhar com os mais vulneráveis que normalmente é o que eles queriam mais longe da escola por mais tempo. (CE/2).

Partindo do pressuposto de que, na prática real da administração pública, a implementação de políticas ocorre num ambiente caracterizado por contínua mutação, e que esta pode ser inteiramente *alheia à vontade dos implementadores*, como se destacou, inicialmente, neste estudo, os coordenadores do programa relataram os seus esforços para compreender a política proposta pelo MEC, seus objetivos e a sua adaptação àquilo que eles entendiam como sendo possível de ser implementado e aceito pelo grupo de diretores.

O coordenador (C/E1) expressou o empenho do Estado em construir uma proposta de complementação curricular que fosse diferente e que, em algumas situações, divergisse da proposta apresentada pelo MEC. Relatou que, em 2007, as escolas receberam recursos para desenvolver o Programa, mas não o usaram. O PME foi iniciado no Paraná, efetivamente em 2008, embora ainda não houvesse na Secretaria uma equipe para coordená-lo, pois o mesmo estava sob a responsabilidade da superintendente da época que encarregou uma pessoa que o coordenou nos primeiros seis meses, mas “efetivamente eles não conseguiram botar o Programa para funcionar”, relatou. Ao fazerem o levantamento de seu funcionamento, foram percebendo suas lacunas e os inúmeros problemas. Sobre este momento, relatou:

[...] o pessoal eles estavam muito bravos, porque a secretaria de educação tinha aderido ao programa do MEC, tinha colocado as escolas deles, mas não tinha dado as condições. Então o primeiro impacto que eu tive com os diretores da reunião com os diretores foi muito difícil [...] A principal reclamação dos diretores era primeiro não tinha espaço, as escolas estão entulhadas, as escolas escolhidas para o MAIS EDUCAÇÃO já eram escolas de risco né assim de população de risco, de falta de vaga para os alunos estudarem. Então o que o MEC faz eles escolhem essas escolas não foi a Secretaria de Educação que escolheu, o MEC escolheu pelo IDEB, o IDEB baixo, eram escolas que não tinha espaços adequados, a primeira coisa não tinha espaço para a realização de atividades de contra turno naquele momento, a segunda coisa não tinha pessoal porque tinha de contratar os monitores externos que eram voluntários (C/E 1).

Os relatos expressam a reação daqueles que iriam efetivar a política sugerida pelo MEC (coordenadores estaduais e diretores das escolas) e revelam os problemas gerados no cotidiano da escola e as reações dos sujeitos. A proposta do PME era acolher o dia todo, no mínimo, 100 alunos dentro de critérios definidos (distorção idade/série e vulnerabilidade social). Foi um momento de desconforto, pois o Programa exigia da escola outra organização e o mínimo de estrutura - funcionários, merenda escolar, espaço físico, para o que não estavam adequados. Sobre as necessidades geradas, o C/E1 relatou “[...] quando você cria o contraturno você aumenta o número de turnos na escola, você não tem o pedagogo, você não tem uma pessoa na escola para coordenar o Programa, essa era uma reclamação dos diretores”. Os atrasos no encaminhamento dos materiais (kits) tiveram consequências, pois, segundo relatos, tinha-se “o Programa, entre aspas, funcionando de forma ideal, mas de forma concreta [...] operacional não existia”. (C/E1) A reação dos diretores, seus questionamentos e limites encontrados por ter que colocar em prática um Programa sem as condições concretas deram início a um processo de discussões e de criação de estruturas mínimas para atender ao que ele propunha. Em decorrência dos limites do PME, apostou-se no PVE que já estava em andamento:

[...] nesse momento quando a gente tomou contato com o MAIS EDUCAÇÃO nos estávamos desenvolvendo também o Programa VIVA ESCOLA né. O programa VIVA ESCOLA é também um programa de complementação curricular a gente usou esse conceito complementação curricular entendo que havia um currículo posto nas escolas a partir das diretrizes curriculares das disciplinas né do currículo escolar e que o programa VIVA ESCOLA ele trabalhava por núcleos de conhecimento e não por macrocampo como o MEC fez, então os núcleos de conhecimento voltados um pouco para as áreas das disciplinas [...] (C/E 1).

O PVE foi estruturado a partir do conceito de complementação curricular. A diferença entre os dois Programas foi, em especial, a que se relaciona à figura do professor no lugar do monitor. Os avanços do PME decorreram dos debates realizados, naquele momento, em conjunto com os professores, que contribuíram para sua organização em consonância com o MEC. Buscou-se a superação das lacunas existentes nos dois Programas, que diziam respeito ao trabalho com voluntários. Mesmo criando um critério para garantir a participação do monitor com formação e com vinculação oficial a uma instituição de nível superior para evitar os “free-lance ou os aventureiros”, em algumas situações, isso acabou ocorrendo, em especial, nas escolas mais distantes. O professor, portanto, era a figura de referência para acompanhar o trabalho do monitor. As adaptações do PME às orientações do PVE trouxeram

repercussões para o interior da Secretaria e das escolas. Na escola, seu desenvolvimento exigiu a oferta de almoço para as crianças que ficariam o dia inteiro, em jornada ampliada, exigindo adaptações no âmbito da alimentação, aumento de funcionários bem como mudanças na estrutura e funcionamento de ensino. Na Secretaria, as negociações para garantir a efetivação das referidas necessidades foram carregadas de tensões.

[...] no primeiro momento foi muito difícil de convencê-la que a escola precisava fazer almoço porque a gente já tinha indicação de educação integral quer dizer de tempo integral [...] foi muito difícil e uma resistência enorme de dizer que as escolas não só podiam fazer a merenda que as escolas não podiam fazer o almoço que as cantinas escolares que as cantinas equipamentos e cantinas não estavam preparados para isso e etc. (C/E 1).

Segundo o coordenador, foi preciso um exaustivo processo de convencimento para readequar os equipamentos e aumentar o número de funcionários.

Então foi todo um convencimento de readequar os equipamentos da cantina da cozinha escola, readequar no número de funcionários nós precisamos de uma demanda demais de pelo menos mais 40 horas, porque essas pessoas elas precisavam trabalhar na hora do almoço dos alunos e readequação do cardápio, que é diferenciado, os alunos não aguentavam mais comer carne enlatada no almoço Então veja, todas essas dificuldades, muitas resistências, muitas resistências (C/E 1).

Estes percalços também se estenderam ao setor de recursos humanos.

[...] eles não entendiam que o aluno se tornava aluno de tempo integral na escola para eles eram dois anos, então eles não conseguiam ver que era um aluno que ficava o dia todo na escola e que eles precisavam do atendimento de alguém que ficasse o dia inteiro na escola então o RH resistência muito grande. (C/E 01)

Igualmente, teve encontros com o setor de estrutura e funcionamento do ensino.

O setor de estrutura e funcionamento de ensino e esse foi terrível! Porque [...] com o VIVA ESCOLA qual foi a proposta, como era atividades realizadas pelos alunos. Os alunos teriam que fazer atividades curriculares, e lógico, e uma questão óbvia isso seria interessante que fosse para o currículo do aluno o histórico escolar, [...] então as primeiras reuniões que nós fizemos com os setores de estrutura e funcionamento foram desastrosas, assim resistências não e que dizer que não vamos fazer né, vamos, mas assim mil dificuldades para conseguir por exemplo mudar aquela grade, aquela estrutura do histórico escolar né, para conseguir inserir ali

atividades de complementação curricular que eram realizados no contra turno, muitas reuniões, muitas conversas com muito jeito para poder ne conseguir(C/EI).

Ao se considerar a expansão do PVE, outro debate relatado foi realizado junto aos diretores de escolas relacionado à utilização de espaços alternativos para o desenvolvimento do Programa. Quis-se definir o conceito de “espaço público”, contrapondo-se à concepção proposta pelos documentos do PME.

A cidade inteira é uma cidade educativa, nós começamos a fazer algumas distinções, né porque o VIVA ESCOLA para nós é bem maior que o programa do MEC. VIVA ESCOLA estava em 1.100 do Paraná e o MAIS EDUCAÇÃO estava em 20 escola, 18 escolas no início e foi fomentando no último ano chegou a duzentos e poucas escolas mas efetivamente não funcionava em todas as escolas em 2010, então assim ele cresceu muito e a gente não conseguia mais acompanhar virou um frankenstein, mas o nosso debate ele acontecia muito mais em função muito mais do VIVA ESCOLA (C/EI).

Enquanto os documentos orientadores do PME ressaltavam um dos eixos orientadores, pautado nos espaços alternativos para a aprendizagem – comunidade, a cidade, com seus museus, igrejas, ruas, praças etc., fundamentados pelos pressupostos das Cidades Educadoras que dão base aos cadernos orientadores (Trilogia), além dos relatos de experiências (Bairro escola - passo a passo), a SEED definiu critério para uso dos espaços públicos e fez algumas diferenciações.

[...] nós colocamos um critério: que as atividades poderiam ocorrer na escola ou em outros espaço públicos da cidade ou da comunidade, veja bem, espaços públicos, e fomos discutir com os diretores de escola o que é o espaço público [...] nós começamos a trabalhar com os diretores que o espaço público ele tem que ser construído na comunidade, então que vocês espaços vinculados a prefeitura municipal do próprio Estado da própria escola o centro cultural, entendendo isso como espaço público e não o quintal da Mariazinha como espaço público ele não e espaço público porque a partir do momento que a Mariazinha se incomodar e não querer mais ela encerra e a escola fica aonde! [...] (C/EI).

Os embates políticos, as argumentações para tentar readequar a política proposta para o fomento à escola em tempo integral, havia críticas aos “arranjos”, pois o coordenador dos Programas entendia que não se fazia educação com arranjos, e sim, com políticas públicas, como já havia ressaltado no momento inicial da entrevista. É importante apontar que a não efetivação do PME em 2008 pelos diretores foi uma resistência a esses arranjos diante da falta de estrutura das escolas para ofertá-lo. Isso mostra que o desenho político de um Programa

nem sempre é aceito pela equipe que auxilia na sua implementação, como destaca Arretche (2001, p. 26):

As políticas e os programas também têm, em contrapartida, carne e osso, melhor, têm corpo e alma. São decididas e elaboradas por pessoas, são dirigidas às pessoas ou ao seu habit, são gerenciadas e implementadas por pessoas e, quando isso ocorre, são avaliadas também por pessoas. Ora, as pessoas ou grupos de pessoas que animam as políticas fazem - no segundo seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas, que não são consensuais, nem muito menos unânimes, como sabemos (grifo nosso).

Além dos conflitos internos gerados pelas necessidades de mudanças e reestruturação do PME sob a perspectiva PVE, C/E1 citou as situações que interferiram na organização da escola. Revelou que o Programa exigiu outra forma de pensar a organização da escola, isso ajudou a reafirmar o pressuposto inicial deste estudo de que estes influenciariam não somente a gestão da escola, mas também a gestão da Secretaria de Educação

Pensando a escola no tempo integral, então quando você coloca um outro, um outro paradigma ne um outro modelo para a escola não é mais a escola que funciona manhã, tarde e noite é a escola que funciona manhã e tarde a escola funciona o dia inteiro. Isso mexe tanto com toda a estrutura da escola como mexe com toda a estrutura da secretaria de educação (C/E 1).

Ao mencionar o processo de redação dos documentos, enfatizou as relações internas de poder que inviabilizavam os avanços ou questionavam-nos.

[...] a gente fazia a redação... normalmente eu fazia uma minuta a equipe ajudava revisava e a gente mandava para o setor de redação da minuta da secretaria de educação que é o pessoal de língua portuguesa, quanto voltava eles tinha mudado termos tinha mudado conceitos ai você tinha que ir lá, olha mas não é isso se você coloca você muda tudo então ai até depois de assinado tivemos que ir lá pedir para arrumar o embate teórico e o embate na relação de poder isso é muito forte [...] (C/E 1).

Mencionou as estratégias que desenvolveu para garantir a efetivação da política proposta pelo Estado.

[...] o meu embate era com a Secretaria de Educação era com os setores competentes da Secretaria de Educação para tentar romper com aquelas relações de poder com aquilo que estava estabelecido para chegar consegui alguns avanços eu acho que a gente conseguiu alguns avanços não foram os ideais (C/E 1.)

A presença do professor como figura principal para desenvolver as atividades do PVE foi considerada um avanço no Estado Paraná. Entretanto o PVE também tinha os seus

limites, que faziam com que os diretores não quisessem mais desenvolvê-lo. Segundo a Coordenadora (C/E 2), um dos entraves residia na alta rotatividade dos professores, uma vez que não conseguiu garantir a sua permanência na escola. Apesar das orientações sugerirem que as atividades do PVE fossem uma proposta da escola vinculada ao P.P.P., na realidade, estas atendiam mais ao interesse pessoal do professor e à medida que este, no começo do ano, não conseguia retornar à escola, não se encontrava outra pessoa para substituí-lo com a mesma proposta, isso trazia transtornos. Sobre esta situação, relatou C/E 2:

[...] a atividade ficava na escola, mas aí não tinham quem tocasse porque era uma coisa muito específica do professor não era construído no coletivo [...] a grande falha do VIVA ESCOLA foi essa, não ser da escola, mas a proposta vinha do professor, porque daí o coletivo não foi amarrado.

Tentou-se resolver a alta rotatividade com a autorização para que professores efetivos (QPM) assumissem as atividades. Os debates internos foram realizados já vinculando as atividades do PVE ao PME considerando as duas como políticas indutoras para a educação em tempo integral:

[...] quando eu entrei aqui a gente batalhou muito para que o professor QPM pudesse isso, porque era uma prioridade, e uma prioridade de governo a implantação da educação integral e depois a gente conversar que aquilo não era mais uma coisinha que não era mais uma coisinha que era uma política indutora e que tinha que ter alguém bom, alguém capacitado e que tivesse perfil (C/E 2).

Apesar dos avanços em relação à contratação de professores, não foi assegurada uma política de formação para os professores que atuavam nesses Programas, até mesmo os diretores ficaram carentes de uma formação que fosse além das reuniões técnicas administrativas. Ao ser indagado sobre o processo de formação, C/E 1 destacou a precariedade, pois não se conseguia articular, mesmo com apoio da universidade. A coordenadora (C/E 2) também salientou a ausência de uma política de formação para os envolvidos no PME:

[...] a Secretaria nunca teve uma formação assim... de formação para educação integral tá, na realidade o MEC tinha o repasse para a federal de recursos e daí ne, eles formatavam algumas coisas de formação integral, mas era ainda fragmentada, a concepção de integralidade de currículo, ela ainda era frágil, mesmo naquele período eram atividades proposta bem no estilo do Viva Escola [...]

A avaliação durante o desenvolvimento do Programa limitou-se às constantes reuniões internas realizadas pela Secretaria junto à equipe de diretores e pedagogos para atender às necessidades locais. Essa mesma dificuldade estendeu-se para a organização dos comitês e a intersetorialidade proposta para sua gestão, pois, de acordo C/E1, as pessoas ainda não tinham conhecimento do PME e das ações desenvolvidas.

Você marcava as reuniões as pessoas não iam nem sabiam o que era e também não estavam envolvido, talvez porque a gente estava na região macro na região metropolitana e isso se torna muito difícil, as avaliações elas ocorriam, então a proposta do MEC que a Avaliação ocorresse no âmbito do comitê metropolitano mas ela não, até porque o Comitê gestor nunca foi não se efetivou como órgão de gestão Então essa proposta do MEC para mim no meu ver ela não serviu para nada [...] ela não avançou (C/E 1).

Em 2009, conseguiram a organização do comitê com representantes estaduais da SEED e NRE, além de representante do município de São José dos Pinhais e da Universidade Federal do Paraná. No entanto, foi destacado como sendo um desafio para a Secretaria.

Como se observa nos relatos, os embates realizados para garantir o mínimo de estrutura ao programa PME conduziu a avanços. Dentre eles, ressaltou-se a integração do PME ao PVE, pois, a partir dela, a equipe conseguiu garantir a contratação de professores e, assim, a atividade não ficaria mais sob a responsabilidade do monitor. Houve, também, aumento das demandas para pessoal, tanto pedagógico como de serviços gerais para a produção da merenda, higiene e outros. Verificou-se o avanço da Estrutura e Funcionamento de Ensino e o entendimento de que, no PVE, havia atividades curriculares que deveriam constar no currículo escolar do aluno. Ressaltaram-se, ainda, os recursos liberados em 2009 pelo MEC para a construção e reforma de espaços, ajudando muitos diretores de escolas que puderam contar com a construção de espaços e adaptação de outros de acordo com as necessidades, embora alguns tenham ficado com medo de gastar este recurso. Citou-se, ainda, a mudança na relação dos alunos com a escola e com o professor.

4.2 A GESTÃO DOS PROGRAMAS E AS DIVERGÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

No conjunto das dificuldades do processo de implementação do PME e do PEA, os problemas com o uso do recurso financeiro e a prestação de contas também foram os mais relatados e exemplificados nas entrevistas. A falta de clareza dos diretores em como utilizar

os recursos, dentro das orientações propostas pelo FNDE e reinterpretadas pela SEED, pelo seu setor financeiro, gerou situações complexas de serem resolvidas. Sobre o financiamento, destacaram-se algumas falhas:

O recurso é esporádico ele não tem, às vezes, se o diretor gastar mal ou gasta muito rápido não tem a continuidade, porque às vezes os diretores se empolgam vê que está fracionando e queria fazer a atividade às vezes tem que gastar com merenda e tal. Então a questão da forma da atualização dos recursos eu vejo assim muito precário porque ele responsabiliza eles tentaram responsabilizar inclusive o conselho escolar das escolas, tornar o conselho escolar uma Unidade Executora aqui no Paraná não foi aceito isso, mas em alguns Estados a responsabilidade fiscal e de prestação de contas ficou tudo em cima do Conselho Escolar (C/E 01).

Salientaram-se os problemas com a falta de compreensão dos diretores acerca da aplicação dos recursos financeiros e, em vista disso, alguns optavam por não gastá-lo.

[...] outra situação não havia clareza para os diretores de como eles iriam aplicar a verba, não havia clareza porque o modelo é o mesmo, o modelo do PDDE, o Programa Dinheiro Direto na Escola só que o Programa Dinheiro Direto na Escola não entra esse tal de pagamento de pessoal e nesse aí entra pagamento de pessoal, que é o monitor ne, então eles não sabiam com o usar e muitos não mexiam no dinheiro com medo de ter que devolver, por isso o programa ficava parado ne (C/E, 01).

Além de alguns processos administrativos e várias prestações de contas que foram devolvidas pela SEED, os órgãos de acompanhamento de fiscalização financeira da Secretaria também não estavam preparados para lidar com o PME e com o PEA, não concordavam com a forma de aplicação dos recursos e devolviam para o diretor.

[...] isso foi um caso seríssimo nós tivemos que fazer mediações e tentar conversar, mas a pessoa que trabalhava no setor financeiro era muito intransigente, nessa época, inclusive assim de casos assim por conta de uma assinatura ela devolver o processo inteiro e a diretora perdeu o prazo ela segurava o processo meses na mesa, quando ia devolver já não dava mais tempo, devolvia no prazo, mas o diretor não conseguia devolver (C/E, 01).

Diante dos problemas, foi realizado um trabalho com o setor do financeiro para que toda prestação de contas do PDDE fosse feita não junto ao setor financeiro da Secretaria, mas junto ao Fundo Rotativo para tentar minimizar os problemas administrativos. Esta referência permitiu compreender a atenção dispensada aos documentos operacionais para o campo financeiro dos Programas e o quanto a compreensão ou falta dela interfere nas decisões

tomadas para garantir a sua implementação. O C/E 02 confirma os conflitos, ao relatar que ocorreram muitas devoluções de recursos por falta de gestão relacionada a problemas internos, e impedimentos, que surgiram em função da burocracia,

[...] impedindo aqui da nossa Secretaria, porque... barrou em muita coisa burocrática criada pelo Estado do Paraná, não pelo governo federal, entendeu[...] que é meu embate, minha briga [...] nem muito do tribunal é entendimento das pessoas daqui.” Os problemas estavam centrados nas rubricas que limitavam a compra dos materiais. Em suas palavras:

[...] rubrica, as benditas rubricas que o FNDE não coloca, e dai aqui vai e coloca tá, e dai o remaneja, então você precisa comprar de novo os jogos, mas eu já tenho quinhentos jogos desse eu não quero este jogo [...] eu não quero esse jogo eu quero comprar o amplificador, porque o meu amplificador para a radio é ruim eu quero o melhor [...](C/E02).

Este relato revelou que a rigidez para as compras não estava no FNDE, e sim, nas orientações administrativas, que se utilizavam de rubricas para o controle das compras, dificultando os remanejamentos financeiros.

O FNDE era mais aberto e o Estado restringia [...] bem que o FNDE e o MEC tem muita divergências não nessa questão financeira me parece que o embate diário, tem embates diário e dai aqui eu falei assim vamos no tribunal, [...] é impossível não mudar porque você não fazendo a coisa errada, você está usando o dinheiro inclusive da forma certa, porque se você tivesse fazendo do outro jeito você está comprando coisa que não precisa (C/E02).

Assim, a rigidez e o controle para gastar os recursos, a inserção de rubricas específicas para as compras inviabilizavam a aquisição de materiais que não estivessem no plano de gastos financeiros. Esta rigidez tornou-se um problema, embates foram travados, criando focos de conflitos dentro da Secretaria com os coordenadores dos Programas. As determinações internas interferiam na gestão das escolas, o que ocasionava inúmeras críticas dos diretores e solicitação de autorizações para adequar os planos. As sobras de recursos, especialmente, as referentes ao ressarcimento dos monitores, e a obrigatoriedade de orientar os diretores sobre o que fazer com elas para não devolvê-las, configuravam-se quase sempre como problemas. Conforme relatos de C/E02, esta situação a fez debruçar-se sobre toda a dinâmica técnica e financeira proposta pelos documentos do FNDE e pelas próprias Secretarias para compreendê-la e encontrar alternativas para sustentar as decisões, em conjunto com os diretores, o que promoveu debates sérios com o setor financeiro, já que

tinham entendimentos divergentes e que não facilitavam a operacionalização financeira do Programa. Cumpre dizer que a coordenação do PEA também citou estas dificuldades, destacando que os problemas eram gerados por uma questão de interpretação do responsável pelo setor e não necessariamente pelas orientações dos documentos dos Programas. Assim, o entendimento de uma pessoa do setor financeiro interferia na gestão local da escola, pois os diretores não tinham flexibilidade para readequar o uso dos recursos e das sobras.

[...] o financeiro dizia, eu digo, não ao contrário quem tem que dizer é o pedagógico, o financeiro tem que auxiliar e dizer como fazer e não o financeiro dizer o que pode e o que não pode fazer, porque sobrava recursos e aí não tinha o monitor não era usado o dinheiro do monitor, podia comprar material, [...] estava escrito, pode ser realocado dinheiro para aquisição de material ... aí nós tivemos que fazer análise vê se eu bióloga, com noção de gestão, posso fazer uma análise financeira[...] a gente dava parecer pegava diretor, comunidade [...], mesmo contrariando (C/E,02).

Em síntese, destaca-se que os documentos orientadores do Estado seguiram as resoluções do FNDE e que, neste aspecto, não ocorreram mudanças, adaptações e ou reestruturação. Entretanto, no momento das prestações de contas ou de situações que não estivessem previstas nos manuais, os diretores eram barrados, limitados. Um exemplo foi a utilização das sobras de recursos. A SEED avança nos aspectos pedagógicos do PME, na medida em que incorpora sua organização às conquistas do PVE em garantir recursos humanos em número suficiente para atender ao Programa e destaca a figura do professor, e não do monitor, para coordenar essas ações. Ressalta-se, ainda, a definição de critérios em relação ao uso dos espaços públicos para desenvolver as ações do Programa o que revela a preocupação com a estrutura física, com o mínimo de condições para desenvolver as atividades. Outro destaque reside no esforço expresso nos documentos orientadores e nos relatos da entrevista para tornar as ações elementos integradores, de caráter complementar ao currículo escolar. Entretanto, apesar deste esforço, a Secretaria encontrou limites em romper com a estrutura proposta pelo PME, quanto à escolha das atividades e às possibilidades de trocas, caso as crianças não se adaptassem às oficinas propostas ou diante das dificuldades com o professor por falta de domínio do conteúdo da oficina.

O Programa que visava à ampliação da jornada escolar ganhou uma estrutura diferenciada, a partir das inúmeras críticas feitas à organização do PME e dos conflitos gerados pela necessidade de uma estrutura adequada para seu desenvolvimento. Tais críticas eram apontadas pelos diretores que se recusavam desenvolvê-lo de forma precária. Entretanto

os referidos avanços foram permeados por conflitos, embates e resistências pela tentativa de garantir a efetivação de uma política que, de fato, garantisse a qualidade de oferta dos Programas, em especial do PME, rompendo, ou sendo contrário aos “arranjos” propostos. Ocorreu uma clara precarização das respostas estatais - governo federal - ‘as necessidades ou demandas sociais dos Estados que, sem a real capacidade de financiamento da Educação em Tempo Integral na garantia de professores, estrutura física e materiais didáticos/pedagógicos, buscam estratégias para conciliar as intenções políticas do Estado com as propostas pelo governo federal’. Observou-se que, apesar dos incentivos dos documentos em estabelecer parcerias com outros setores da sociedade, o Estado, por meio de seus documentos orientadores, não incentiva tal prática. Isso posto, cabe indagar: Como foi o processo de operacionalização dos programas junto ao NRE do município de Londrina? Como as escolas receberam as orientações? Que estratégias foram criadas no interior da escola para garantir a ampliação da jornada escolar? Quais suas implicações para a gestão escolar? Houve conflitos, tensões entre as interpretações, a implementação e a proposta dos documentos orientadores?

4.3 O PME E O PEA EM DUAS ESCOLAS DA REGIÃO SUL DO MUNICÍPIO DE LONDRINA

Apresentar a cidade de Londrina e destacar seus traços históricos, evidenciando atuais aspectos sociais, urbanos e educacionais bem como os bairros onde estão situadas as escolas que foram espaço de análise é condição para localizar o objeto de pesquisa, além de ajudar a decifrar os efeitos da ampliação da jornada escolar (PME) e abertura da escola no final de semana (PEA), na gestão destas instituições, da região Sul do Município.

Criada em 10 de dezembro de 1934, Londrina situa-se ao Norte do Paraná, uma região de terra roxa, considerada muito fértil para a agricultura. Foi organizada a partir da primeira expedição da Companhia de Terras Norte do Paraná²¹⁵ que, ao ter fracassado seu projeto de empreendimento original de instalar máquinas de beneficiamento de algodão²¹⁶,

²¹⁵A Companhia de Terras Norte do Paraná, subsidiária da firma inglesa Paraná Plantations Ltda., deu grande impulso ao processo desenvolvimentista na região norte.

²¹⁶Atendendo a um convite do governo brasileiro – que sabia do interesse dos ingleses em abrir áreas para o cultivo de algodão no exterior–chega a Missão Montagu, chefiada por Lord Lovat. Técnico em agricultura e reflorestamento, Lovat ficou impressionado com a exuberância do solo norte paranaense e acabou adquirindo duas glebas para instalar fazendas e máquinas de beneficiamento de algodão, com o apoio da “Brazil Plantations Syndicate”, de Londres (LONDRINA, 2011a, p. 2).

passa a sustentar um empreendimento imobiliário, loteando terras em pequenas áreas e vendendo-as²¹⁷.

A primeira década após a fundação da cidade foi de desenvolvimento comercial. Nesse período, aconteceu um fortalecimento da estrutura comercial, quando muitas empresas paulistas se instalaram na região, destacando-se as das áreas de alimentos, dos armazéns e dos atacadistas. O setor industrial limitava-se a ordenar a matéria-prima regional (máquinas de café e cereais), mantendo a dependência em relação a outros centros urbanos com maior grau de industrialização (LONDRINA, 2011a).

Nos anos 50, Londrina emergiu no cenário nacional como importante cidade do interior do Brasil, sobretudo por ter sido palco de uma expansão urbana, em razão da produção cafeeira no norte do Paraná, o que favoreceu a intensificação do setor primário de toda região. Este desenvolvimento resultou no aumento da população que, na época, passou de 20.000 para 75.000 habitantes, dos quais metade ainda se encontrava na área rural.

Na década de 70, a cidade já contava com 230.000 habitantes e uma produção agrícola voltada para o mercado externo. Até este período, a cidade continuou como principal produtora de café, ficando mundialmente conhecida, situação que se alterou com a grande geadada de 1974 a qual prejudicou a cafeicultura. Após esta época, a economia da cidade voltou-se mais para as atividades urbanas e industriais, o que favoreceu o crescimento rápido e desordenado de seu espaço urbano. Neste período, foram criados os primeiros centros industriais que visavam ao incentivo e à coordenação do desenvolvimento industrial da cidade. De acordo com Lolis (2008, p. 52) houve a “[...] criação na cidade de universidades, de faculdades e de centros nacionais de pesquisa, particularmente no setor agropecuário, elevando a taxa de urbanização para 71,61%, enquanto que a taxa do Paraná era de 36,14% e a nacional de 55,94%[...]”

Londrina se consolidou como polo regional de bens e serviços e foi considerada a terceira mais importante cidade do Sul do Brasil na década de 90. De acordo com Melchior e Asari (2003), o município foi urbanizado muito rapidamente, haja vista o fato de seu núcleo urbano ter sido projetado para uma população de 20 mil habitantes (em 1934), mas, em 2000, esta chegava a 447.065 habitantes. De acordo com as análises de Lolis (2008, p. 69), à medida que a cidade passava por um rápido crescimento populacional na sua história, enfrentava algumas dificuldades porque não conseguia absorver os trabalhadores recém-chegados e:

²¹⁷A Companhia chegou a fundar 63 cidades no norte do Estado do Paraná, com a divisão em lotes urbanos e rurais (LOLIS, 2008).

[...] leva a um processo de pauperização e à formação de entraves urbanos com grupos humanos em precárias condições de vida. A ocupação ilegal de terrenos públicos na cidade, formando territórios de exclusão, foi uma das alternativas de moradia encontrada por grupos sociais mais vulneráveis.

Tal condição se agravava com o processo de criminalização da pobreza, discriminação e exclusão social de parte da população. Conforme Lolis (2008, p. 70), “[...] desde o nascimento de Londrina, os favelados, pobres, negros, desempregados, mal vestidos, raramente foram integrados como cidadãos e foram vistos como grupos sociais “suspeitos”, “indesejados”, “perigosos”, uma ameaça à vida e à propriedade privada, [...]” A autora destaca que, já na década de 1960, a “segregação espacial começa a ficar evidente no espaço urbano, com o crescimento de “pontos de favelização” e de loteamentos esparsos²¹⁸. O processo de ocupações irregulares e o *déficit* habitacional foram aumentando a cada ano e teve-se o preenchimento das áreas periféricas da cidade em todas as direções com características e condições precárias muito variadas. Outro indicador que revela o rápido processo de urbanização de Londrina é o fenômeno da “verticalização habitacional” (LOLIS, 2008, p. 54).

Segundo dados do IBGE, a população total de Londrina, em 2010, era de 506.701. O domicílio atual ²¹⁹é essencialmente urbano com um total de 493.520 pessoas morando na cidade e 13.181 ainda residindo na zona rural, contradizendo, desta forma, o cenário histórico de uma cidade agrícola. Segundo as características de cor e raça, a população, atualmente, é, na sua maioria, de cor branca, com 356.542 que assim se autodeclararam, 21.791 preta, 17.448 amarela, 110.35 parda, 610 indígena e 5 sem declaração de sua cor (IPARDES, 2012).

A evolução da taxa de crescimento populacional ocorreu, de maneira gradual, nas últimas décadas, com uma crescente migração da população da zona rural para as cidades. Lolis (2008, p. 56) destaca que, a partir de “[...]1960, Londrina passou a concentrar mais da metade da população em sua área urbana, o que alterou drasticamente a ocupação físico-espacial e contribuiu para a formação de mosaicos bastante diferenciados e representativos da

²¹⁸O número de ocupações irregulares registrado pela COHAB/LD na década de 1970 era de oito, concentradas nas regiões Leste e Centro. Na década de 1980, surgiram outras cinco, passando a ter maior concentração na Região Sul. Já nos anos de 1990 verificam-se mais 29 novas ocupações no cenário urbano da cidade, sendo que 20 delas surgiram nos cinco últimos anos da mesma década, com a expansão para a Região Oeste, quando a cidade já registrava 59 comunidades nessa situação, chegando a 65 em 2006 (LOLIS, 2008, p. 71).

²¹⁹A zona urbana de Londrina¹ é de 164,33 Km² e a zona de expansão urbana é de 80,68 Km², totalizando 245,01 Km². Londrina é Polo de uma região essencialmente agrícola. É sede da Microrregião Geográfica 011, constituída pelos municípios de Cambé, Iporã, Londrina, Pitangueiras, Rolândia e Tamarana (IBGE, 2002). A cidade é também a sede da AMEPAR – Associação dos Municípios do Médio Paranapanema, congregando 22 municípios, com uma população de 858.932 habitantes (Censo Demográfico IBGE – 2000 – Resultados do Universo) (LONDRINA, 2011a).

configuração dos territórios de exclusão.”²²⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano do município tem-se elevado nos últimos anos. Em 1970, era de 0,551; em 1980, ocorreu um salto para 0,729. Em 1991, houve um pequeno aumento para 0,766 e, nos anos 2000, ficou em 0,824. De acordo com as análises de Lolis (2008), no período 1991-2000, a taxa de mortalidade infantil da cidade diminuiu 44,73%, passando de 28,77 (por mil nascidos vivos) em 1991 para 15,90 (por mil nascidos vivos) em 2000. A esperança de vida ao nascer cresceu 2,89 anos, passando de 68,48 anos em 1991 para 71,37 anos em 2000.

A Rede Municipal de Ensino de Londrina dispõe, atualmente, de 97 unidades escolares distribuídas da seguinte maneira: 68 unidades da zona urbana situadas nas regiões Leste, Oeste, Norte, Sul e Central; 11 unidades na Zona Rural; 18 CMEIs - Centros Municipais de Educação Infantil e 61 CEIs Centros de Educação Infantil (CEI) Filantrópicos (conveniados). A rede estadual é responsável por 72 escolas, sendo duas de Educação Infantil e 66 do Ensino Fundamental e anos finais, 50 de Ensino Médio, 10 de Educação de jovens e adultos e 61 de Educação Especial.

Londrina convive, ainda, com taxas de analfabetismo. Segundo dados do IBGE (2010) e IPARDES (2012), o município detém, hoje, na faixa etária de 15 anos ou mais, a média de 4,51 de pessoas analfabetas; 0,68 de 15 a 19 anos; 0,67 de 20 a 24 anos; 0,88 de 25 a 29 anos, índices que se elevam na medida em que a idade aumenta. De 30 a 39 anos, a taxa é de 1,44; de 40 a 49 anos, de 2,89. O maior índice está na faixa etária de 50 anos ou mais, revelando, assim, os *déficits* do município na educação de jovens e adultos (IPARDES, 2012).

Todas as escolas estão diretamente ligadas ao Núcleo Regional de Educação, uma instância da Secretaria de Estado da Educação do Paraná, que atende 19 municípios²²¹ e cerca de 100.000 alunos, distribuídos em 146 escolas de Educação Básica: Educação Especial,

²²⁰Sobre a concentração da população, na Região Norte do município, observa-se um grande contingente da população, que chega a 126,305 moradores. Esta região é a mais habitada e a que apresenta a segunda maior densidade porque foi onde ocorreu notável expansão habitacional na história da cidade, nos idos de 1970 com a construção de conjuntos habitacionais horizontais. A Região Leste abriga 94.407 moradores, a Região Sul conta com 84.308 habitantes

²²¹Abrange uma área aproximada de 8.000 Km dos municípios de Londrina, Alvorada do Sul, Bela Vista do Paraíso, Cafeara, Cambé, Centenário do Sul, Florestópolis, Guaraci, Ibiporã, Jaguapitã, Lupionópolis, Miraselva, Pitangueiras, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Rolândia, Sertanópolis e Tamarana.

Educação de Jovens e Adultos - EJA, Centro de Línguas Estrangeiras Modernas - CELEM²²², Paraná Alfabetizado. Além das escolas da Rede Estadual, o NRE de Londrina atua também junto às 187 escolas das Redes Municipais de Ensino e 311 escolas da rede Particular.²²³

Em 2013, o município não está ofertando a educação em tempo integral, apenas desenvolve as atividades de ampliação da jornada escolar e o Programa Mais Educação.

As escolas públicas da rede estadual do município de Londrina, alvo desta pesquisa, estão localizadas na Região Sul do município. Uma na região A, e outra, na região B, em áreas consideradas grandes bolsões de pobreza.²²⁴ Classificadas como escolas de baixo IDEB, ambas atendem alunos marcados pela vulnerabilidade social e, por este motivo, foram selecionadas para compor o programa PDE-Escola e convidadas a ofertar o PEA e o PME. A coleta de dados nas escolas foi iniciada em dezembro de 2011 e prosseguiu até julho de 2013. Com o objetivo de apreender os efeitos administrativos e pedagógicos das políticas que ampliam a jornada escolar, buscou-se compreender os mecanismos de sua gestão, as formas de financiamento, parcerias e participação. Para tanto, utilizaram-se os seguintes procedimentos: levantamento de documentos escolares (P.P.P, Atas e Regimento Escolar); observações; realização de entrevistas com diretores, coordenadores dos programas, professores monitores e representantes de pais da APMF no Conselho Escolar. Compareceu-se aos locais pesquisados em datas e períodos diferentes, permanecendo-se ora em período integral, ora parcialmente. Em todos os momentos, teve-se a preocupação de compreender a dinâmica de funcionamento dos Programas, sem interferir²²⁵. Para posterior reflexão, as observações de momentos significativos foram registradas em um diário de campo. Nas análises dos dados, procurou-se estabelecer um entrecruzamento das diferentes informações obtidas nos documentos orientadores, com as entrevistas e as observações.

²²²O Centro de Línguas Estrangeiras Modernas (CELEM), criado no ano de 1986 pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED-PR), integra o Departamento de Educação Básica (DEB) e tem por objetivo ofertar o ensino gratuito de idiomas aos alunos da Rede Estadual de Educação Básica matriculados no Ensino Fundamental (anos finais), no Ensino Médio, na Educação Profissional e na Educação de Jovens e Adultos (EJA), aos professores e funcionários que estejam no efetivo exercício de suas funções na rede estadual e também à comunidade. (Informações disponíveis no portal Dia a Dia Educação (PARANÁ, 2012a).

²²³Conta com um número aproximado de 7.000 servidores, entre professores e profissionais da educação. Informações disponíveis no <http://www.nre.seed.pr.gov.br/londrina/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=87>

²²⁴Considerando o diagnóstico territorial fornecido pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) a Região Sul do divide-se em quatro territórios. O Centro de Referência da Assistência Social é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social. É responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social (LONDRINA, 2011a, p. 2).

²²⁵É importante ressaltar que, apesar da autorização para permanecer na escola, a presença constante de um pesquisador altera o ambiente escolar e a dinâmica de trabalho em sala de atividades.

A Escola Estadual da Região Sul A situa-se em um bairro periférico do município de Londrina, sendo parte de um conjunto de bairros caracterizados por ocupações, motivadas pela falta de emprego, pela miséria e organizado a partir de intensas lutas de famílias que buscavam o direito à moradia e à sobrevivência. Sua história revela as lutas de quem ainda vive à margem dos direitos sociais, compondo um cenário de segregação e exclusão, mesmo que, gradativamente, os moradores tenham conquistado direitos nos campos da saúde, da educação e saneamento básico. Apesar de precários, estes poucos benefícios foram resultantes de reivindicação dos moradores, que se valeram de diferentes estratégias, desde a ocupação de espaços estratégicos, dos conselhos municipais de saúde, educação etc., passando pela invasão a gabinetes do prefeito, de vereadores até a interdição de estradas com piquetes e queimas de pneus. Ruiz (2013, p. 139), destaca os inúmeros protestos realizados pelos moradores do bairro relatando,

[...] o que chega aos bairros pobres das cidades não chega apenas pelas mãos de representantes do poder público, como é alardeado em suas propagandas políticas. As conquistas são fruto de árduo esforço coletivo dos moradores, que, para serem lembrados, precisam se fazer perceber através de inúmeras mobilizações.

Foi um dos primeiros bairros, onde, em 2001, foi implantado o Programa Municipal Bolsa Escola devido ao alto índice das vulnerabilidades, sendo intensificado o acompanhamento das famílias beneficiárias, através de atendimentos sociais, visitas, encaminhamentos e realização de atividades coletivas, além da articulação com as políticas públicas do território. Possui uma população de 10.086 moradores²²⁶ e tem uma das maiores concentrações de moradias de baixa renda do município²²⁷. Atualmente, dispõe de saneamento básico, rede de esgoto, energia elétrica, iluminação e coleta seletiva de lixo, entretanto as precárias condições de sobrevivência permanecem. Apesar da melhoria da infraestrutura de algumas moradias, reconstruídas com alvenaria, ainda existem barracos, precariamente construídos, nos morros do bairro.

Pode-se dizer que os moradores não dispõem de praças, de espaço público de lazer, porque os locais que, teoricamente, seriam destinados a isso, são ocupados por entulhos e/ou lixo. As Escolas, a Unidade Básica de Saúde e as Igrejas são os locais públicos mais próximos dos moradores. Nas ruas, há buracos, decorrentes das minas/nascentes de água que insistem

²²⁶Dados fornecidos pela Secretaria de Assistência.

²²⁷Dores (2005, p. 28) relata que ele foi considerado [...] “o primeiro bairro a ser denominado de assentamento urbano na cidade e servido de local para a futura remoção de famílias que se encontravam em situação de risco ambiental e socioeconômico que estavam residindo em locais degradados e em lotes ilegais.”

em reaparecer, apesar da canalização da rede de esgoto, cuja manutenção é muito precária, e a todo o momento, os bueiros estão entupidos. Os moradores convivem com um ambiente de pobreza, desemprego e a presença constante do tráfico na região, o que favorece o envolvimento de crianças, adolescentes, jovens e adultos com o crime. Paralelamente a isso, são vítimas do preconceito e da discriminação por morarem num local invadido, porque, mesmo com todo o processo de regularização, residir neste bairro pode significar fazer parte de um mundo de “bandidagem” e representar dificuldade para conseguir um emprego, além de serem vítimas de preconceitos e discriminações por morarem em um local, visto pela sociedade londrinense, como violento, marginal, onde residiriam pessoas de caráter duvidoso. As famílias, na maioria, vivem com renda de trabalhos esporádicos (pedreiros, servente, trabalhadores rurais, diaristas, dentre outros.). Outras fontes de renda são benefícios sociais, dos quais se destacam o Bolsa Família e Programas de Transferência de Renda Municipal, além de benefícios eventuais (emergencial, auxílio natalidade, auxílio funeral etc.) (LONDRINA, 2012a).

O bairro ficou conhecido pela sua organização política e forte atuação da Associação de Moradores, Associação de Mulheres, além do desempenho da Igreja. As lideranças do bairro contavam com o apoio político de membros do Partido dos Trabalhadores que auxiliaram na conquista de muitos benefícios sociais e de infraestrutura para o bairro. As escolas públicas também foram conquistadas neste processo contínuo de luta, de reivindicação e de protestos que também fizeram parte dos pleitos encaminhados pelos moradores. Além de lutar pela instalação de escolas, foi preciso, ainda, lutar pelo direito de matricular os filhos nas escolas mais próximas às suas moradias. (RUIZ, 2013) Duas creches mantidas por entidades não governamentais atendiam crianças de 0 a 6 anos. Em 2012, uma delas encerrou suas atividades por falta de recursos financeiros. A comunidade conta com um projeto socioeducativo - mantido e coordenado pela Secretaria de Assistência Social. Possui 03 escolas, sendo uma estadual de Ensino Fundamental e Médio, outra municipal, que oferta Educação de Jovens e Adultos, e o CAIC que mantinha a dualidade administrativa até 2010.

A escola pesquisada está no território 01 do setor 01 do bairro, em uma esquina, em meio a ruas estreitas e várias casas de alvenaria com infraestrutura precária. É pequena, não possui muros, apenas um alambrado esburacado. Nas suas proximidades, há a constante presença do tráfico de drogas, fato que justifica a presença de jovens e adolescentes. Quando

solicitada, a polícia se faz presente por meio da Patrulha Escolar²²⁸ que realiza algumas rondas em torno da escola, a qual, além da falta de infraestrutura, já foi alvo de constante depredação e seus professores e funcionários ameaçados, o que começou a ocorrer a partir da mudança de prédio, em 2010. Foi criada em 1997 e autorizada a funcionar no mesmo ano, ofertando o Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série do Ensino do 1º grau, no período vespertino. Iniciou suas atividades com treze (13) turmas. Em 1998, a escola passou a atender 730 alunos, distribuídos em dois períodos: vespertino e noturno. Em 2004, iniciou-se o atendimento aos alunos do Ensino Médio no período noturno. Na sua implantação, contou com a dualidade administrativa²²⁹, compartilhando o espaço com uma escola municipal, realidade que lhe trazia muitos transtornos. Em dezembro de 2009, a SEED, e a Secretaria Municipal (SME) realizaram uma permuta dos espaços educacionais. A troca foi justificada pela implantação da escola em tempo integral, considerando que o espaço físico compartilhado possuía infraestrutura para receber e manter as crianças da rede municipal de ensino em tempo integral. Com a permuta, a escola Estadual Sul A passou a ter seu próprio espaço e administração. Em fevereiro de 2010, iniciou as atividades do ano letivo em novo endereço, com a mesma demanda, nos três períodos: manhã, tarde e noite.²³⁰

No período de observações, foi possível perceber que a escola não era adequada para atender os Ensinos Fundamental e Médio. Sua estrutura física foi projetada para um pequeno número de alunos e não se pode esquecer de que a escola foi construída para atender a crianças de 07 a 10 anos do antigo 1º grau, 1ª a 4ª série. Os espaços de circulação e a disposição das salas de apoio não comportam o número de alunos que, segundo informações da diretora do colégio, é de 800 estudantes.

A escola não dispõe, ainda, de um quadro completo de docentes efetivos. A situação a leva, a cada ano, a ter vários professores novos e à necessidade de reiniciar frequentemente os trabalhos. Os dados sobre o número de funcionários expressam a precariedade de recursos humanos e a alta rotatividade da equipe. Conta, em seu quadro, com cinco professores QPM

²²⁸Os Programas Patrulha Escolar Comunitária (PEC) têm por finalidade o desenvolvimento da ampla rede de proteção à criança e ao adolescente, visa o estabelecimento de uma parceria entre a Polícia Militar, a Secretaria de Estado da Educação, por intermédio do Núcleo Regional de Ensino correspondente, a Comunidade Escolar (alunos, pais, professores, diretores, funcionários, administração e colaboradores), além da participação de instituições e autoridades locais dos poderes executivo, legislativo e judiciário (PARANÁ, 2012c).

²²⁹ Escola, cuja gestão foi realizada pelo poder público estadual e municipal, ou seja, por duas direções que devem seguir, cada uma, o que a sua mantenedora determina.

²³⁰Vale ressaltar que a permuta entre as escolas foi realizada em desacordo com a comunidade local, conforme informações registradas em Ata de reunião da APMF, datada de 19 de fevereiro de 2010. Sobre esta mudança, relatou-se “[...] a mudança já está certa, inclusive já está protocolada no NRE, apesar dos movimentos da comunidade contra.”

de nível superior com especialização. Os demais são PSS²³¹, na sua maioria, que somam 98% do corpo docente, tendo em vista que 03 professores do quadro próprio pertencem à direção do estabelecimento. Na equipe pedagógica, há uma pedagoga QPM, lotada no estabelecimento, que, porém, encontra-se trabalhando no NRE. No atendimento, na secretaria, na biblioteca e no laboratório de informática, havia seis agentes educacionais II, sendo que um deles concluiu o pró-funcionário²³², dois agentes estão a concluir o curso e um é iniciante. Quanto ao atendimento, à manutenção da infraestrutura escolar, alimentação escolar e interação com o educando, há três agentes efetivos, mas o estabelecimento conta com quatro vagas em aberto. Os profissionais do colégio participam, no mínimo, dos eventos de capacitação proporcionados na Semana pedagógica (realizada no início de cada ano letivo e no meio do ano letivo); Simpósios; Grupos de Estudo (que ocorrem no decorrer de cada ano letivo); e Reuniões Pedagógicas realizadas na escola (LONDRINA, 2011b).

Quanto ao nível de escolaridade, essa comunidade caracteriza-se por um “[...] baixo índice de pessoas com formação na educação básica, ou seja, que tenham concluído a 8ª série. O índice de analfabetos chega a 12%” (LONDRINA, 2011b, p. 14). A escola atende uma clientela heterogênea, formada por alunos do bairro e de outros vizinhos. A renda familiar da maioria dos alunos varia de um a três salários mínimos. Alguns sobrevivem apenas com o Programa Bolsa Família. Os dados sobre o rendimento escolar têm o IDEB como referência e lamentam-se os altos índices de evasão e repetência. “O índice do IDEB da nossa escola é sempre muito baixo devido ao quadro de frequentes repetências e evasão escolar, além de tratarmos de alunos em situação de risco (LONDRINA, 2011b, p. 14-15). O acesso constante de pessoas externas à escola (dependentes químicos) também é apontado como empecilho que afeta o ensino por incomodar alunos e professores. Diante dessa realidade, a escola procurava, dentro de seus limites, oferecer condições de aprendizagem aos alunos. Dados sobre o rendimento escolar revelaram os altos índices de abandono e reprovação dos alunos do Ensino Fundamental nos anos finais e também no Ensino Médio²³³, apesar da gradativa elevação do

²³¹ Professores temporários contratados a cada ano letivo, conforme a Resolução n.º 7694/2012 – GS/SEED que regulamenta a distribuição de aulas nos Estabelecimentos Estaduais de Ensino.

²³² Trata-se de um programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público - promove a formação profissional técnica em nível médio de funcionários das instituições públicas de ensino. Maiores informações consultar Paraná (2000).

²³³ Para verificar os índices de aprovação, reprovação e evasão acessar “Portal Dia a Dia Educação”, pelo link <http://www.alunos.diaadia.pr.gov.br/index.php>.

IDEB²³⁴. Em 2010, a escola aderiu ao programa PDE/Escola, além de aderir ao PME para atender aos alunos em defasagem idade/série e aos que anualmente abandonam os estudos. A escola oferece o CELEM, em língua espanhola, com duas turmas no período matutino e um ano vespertino. Possui duas salas de apoio à aprendizagem, sendo uma de Língua Portuguesa e outra de Matemática. Conta, ainda, com uma Equipe Multidisciplinar. A escola atende alunos que recebem benefícios do Programa Bolsa Família, PETI e o programa FICA e, em 2011, aderiu ao PEA. Iniciou-se o PME na escola com a matrícula de 100 alunos do período matutino, com 05 diferentes oficinas organizadas dentro de quatro macrocampos que poderiam ou não estar relacionadas às atividades do ensino regular. No macrocampo Acompanhamento Pedagógico, ofertava-se a atividade de letramento com leitura e produção de texto. Oficina de Cultura e Artes contemplava o núcleo de conhecimento da disciplina de artes e seu desenvolvimento exigia um espaço e um conjunto de equipamentos especiais: uma sala ampla, com pranchas fixadas na parede (no alto), três estantes de ferro abertas, três mesas retangulares grandes e 30 banquetas, uma pia grande com saída de água da torneira. Apesar de constar no P. P. P, a estrutura da escola não oferecia condições para a oferta desta atividade. A atividade de Jornal Escolar fazia parte do macrocampo Educomunicação e estava ligada ao núcleo de conhecimento/disciplinas contempladas: Jornal Escolar, Filosofia, Língua Portuguesa, Sociologia e História. No mesmo macrocampo, a oferta de Rádio Escolar, relacionava-se ao núcleo de conhecimento da Língua Portuguesa. Ainda era oferecida a Horta Escolar dentro do macrocampo Meio Ambiente, recomendando-se que este projeto contemplasse atividades teóricas e práticas como preparação do solo, plantio, cultivo, colheita e consumo pelos próprios alunos e preservação da horta. Sua oferta era justificada pelas condições de vulnerabilidade dos alunos e foi considerada fundamental para a comunidade. As oficinas foram propostas, tendo por justificativa principal a situação de vulnerabilidade social ou em risco de exclusão social, adotando, como critério de atendimento, defasagem idade/série. Procurava-se articular a oficina com o núcleo de conhecimento e/ou disciplina contemplada do ensino regular.

O contato inicial com a escola ocorreu em outubro de 2011, momento em que se apresentaram à direção da escola os objetivos da pesquisa, as justificativas para sua realização e a carta de autorização do NRE. A direção, atentamente, leu e ouviu as informações e logo informou que o PEA não havia sido iniciado, que o mesmo se encontrava em fase de

²³⁴Em 2000, a meta era de 2.9. A escola atingiu 2.9. Em 2009, a meta era de 3.0, mas a escola atingiu 2.6, ocorrendo uma queda. Em 2011, com a meta de 3.3, a escola alcançou 3.5 subindo dois pontos no índice INEP (BRASIL, 2012a) Dados disponíveis no Portal Dia A Dia Educação.

organização²³⁵. Já o PME estava funcionando, entretanto as informações sobre seu desenvolvimento deveriam ser obtidas com uma pedagoga da escola. Nesse encontro, a direção relatou os problemas que estava enfrentando na escola, decorrentes da violência, das ameaças e da não participação da comunidade. Apesar das dificuldades, fez questão de destacar seu empenho em buscar melhorar a qualidade da educação. Com este objetivo, em alguns momentos, era incisiva, cobrando um bom desempenho de professores e alunos, até mesmo das famílias, e isso não era bem visto, sendo questionada pela equipe²³⁶. Posteriormente, buscaram-se informações com a coordenação responsável pelo PME, com o intuito de compreender sua dinâmica de funcionamento e organização. Não foi, entretanto, muito fácil ter acesso a elas, pois uma única pessoa seria responsável pelo Programa e somente ela poderia repassá-las, além do que, esta profissional trabalhava em apenas um período na escola e atendia às demandas pedagógicas como um todo. Assim, estava sempre ocupada, ora atendendo alunos, ora professores, ora telefonemas, ou resolvendo problemas no pátio com alunos ou em sala de aula, ocupando a lacuna da falta de professor. Essa realidade mostra a condição dos pedagogos das escolas públicas que assumem várias frentes de intervenção nas instituições, marcadas pela precariedade das situações de trabalho, da sobrecarga de atividades, onde sobram problemas de diversas ordens e falta espaço para o desenvolvimento de um trabalho planejado. Os pedagogos são absorvidos pelas atividades cotidianas e “tarefeiras” mais conhecidas como ações de “apagar incêndios”.

Após várias tentativas de agenda, conseguiu-se uma conversa breve em meio às atividades do cotidiano com a pedagoga responsável por acompanhar o PME em 2011. Segundo seu relato, ela havia sido convidada pela diretora da escola para assumir o Programa e não havia participado do processo inicial de sua implantação, nem tivera acesso a relatórios, avaliações e documentos referentes aos anos anteriores, pois não havia registros na escola e, segundo seu relato, precisou iniciar o trabalho do zero. Este fato chamou atenção e provocou um questionamento: O que significava “começar do zero”? Ao longo das observações e verificação dos documentos escolares, foi perceptível a falta de registros das ações do

²³⁵Considerou-se esse momento inicial uma ótima oportunidade de acompanhar o início do PEA, diferente do que havia acontecido com a outra escola, pois as observações ocorreram já em meio ao desenvolvimento do programa com toda a estrutura montada.

²³⁶É importante destacar que, nesse primeiro contato, manteve-se uma conversa informal para obter informações sobre o início do programa e identificar pessoas de referência. Nesse dia, não havia aulas na escola, pois uma chuva forte com vendaval causara estragos no espaço físico. A direção teve o cuidado de apresentar a pesquisadora à equipe administrativa e pedagógica da escola, ação que foi importante, pois daria respaldo à pesquisa. Após receber a carta de autorização da direção para permanecer na escola, iniciou-se a coleta de informações.

Programa. Encontravam-se fragmentos dos registros em Atas, no P.P.P, e não se identificaram relatórios avaliativos na escola sobre o Programa, realidade que traduzia a fala da pedagoga “começar do zero”. Seria este um indício de possíveis resistências em implementar o programa na escola? Seria mais um reflexo das dificuldades de sua implantação ou da falta de tempo da equipe pedagógica para elaborar os relatórios de avaliação do trabalho da escola?

Ao longo das observações, das conversas informais e das entrevistas, teve-se a percepção de que cada um era responsável por uma parte dos Programas e de que, inicialmente, estas partes não se encontravam, não faziam sentido, evidenciando uma nítida fragmentação das ações. Percebia-se um descompasso das ações pedagógicas e administrativas que pareciam independentes e desarticuladas. Esta percepção já fora identificada na análise dos documentos orientadores e normatizadores dos programas do PME e do PEA. Tal situação pode ser interpretada como um dos limites operacionais dos Programas e da precarização do trabalho pedagógico diante do aumento de atividades escolares com a implementação destes e dos outros programas na escola e do número insuficiente de envolvidos e da precariedade na formação da equipe pedagógica e administrativa. Nas primeiras conversas com a coordenação do PME, constatou-se a existência de divergências, mesmo que veladas, entre a equipe. Algumas críticas eram feitas sobre a centralização do administrativo e a sua sobreposição ao pedagógico, pois, de acordo com os relatos, eles tinham influência na escola a ponto de permitir ou não o uso de equipamentos ou salas. Outro ponto salientado foi a rotatividade e a troca constante de professores, fato que justificava, em parte, a não evolução do Programa.

Permaneceu-se na escola, no mês de dezembro de 2011, e ao longo de 2012, no período matutino, horário em que o PME ocorria e, posteriormente, aos sábados pela manhã, dia do PEA. Observou-se o movimento da escola, sua organização, fluxo de atendimento e procedeu-se à identificação das pessoas de referência. Considerou-se que a escola é um espaço complexo e conflitante, marcado por relações formais e informais que, aos poucos, vão se revelando sob o olhar atento de quem observa de modo curioso, indagando e questionando o que vê, situações que ora parecem estranhas, outras vezes familiares, trazendo à tona o cotidiano escolar. Em virtude do final do ano letivo, havia, constantemente, a frequência de alunos junto à coordenação pedagógica, com solicitações de provas, relatos de problemas com os professores, preparação de formaturas, presença de pais convidados a comparecerem à escola em função de ocorrências que envolviam os filhos e etc. A relação da equipe pedagógica com os alunos, nesse momento, era permeada por conflitos e cobranças.

Percebiam-se um movimento intenso, uma constante tensão no ambiente e uma rigidez nas relações. Verificou-se, em diferentes momentos, que esta relação fazia parte da rotina da escola. Tinha-se a impressão de que se buscava garantir a autoridade e manter a ordem, utilizando-se de estratégias rígidas, marcadas por cobranças às regras estabelecidas tais como o uso do uniforme e horários de entrada e saída. A falta do uniforme e os atrasos dos alunos geravam, no portão da escola, inúmeros conflitos os quais se estendiam à sala de aula. Professores que encaminhavam à coordenação pedagógica vários alunos que, por algum motivo, haviam tumultuado a aula ou chegado atrasados após o recreio. Falas incisivas, cobranças e punições marcavam o cotidiano da escola e explicitavam a relação de desigualdade de condições e de poder entre os alunos e a escola, tão intensa quanto os atos de vandalismo sofridos por ela. A violência se revela na escola, utilizando-se de múltiplas formas, diretas ou indiretas, veladas ou explícitas, e comportando sempre a negação do outro (LOPES; GASPARIN, 2003). Essa dinâmica conflituosa da escola com os alunos, observada em diferentes situações, restringia a proximidade com a equipe escolar, já que todos estavam sempre ocupados, apressados e tensos. Terminou-se o ano sem muitos avanços, com as informações ainda soltas, fragmentadas, desconexas, não se percebendo a gestão dos Programas. Era preciso ter acesso a documentos escolares e ouvir as pessoas que compunham sua equipe de coordenação, pois se percebia que aquilo que propunham os documentos oficiais sobre o PME e o PEA parecia não ter sentido na escola, como já se destacou anteriormente,

Ao se retomar as atividades no ano de 2012, constatou-se que a equipe pedagógica havia mudado, permanecendo apenas a equipe administrativa, a de apoio geral, a direção e a diretora-auxiliar. A pedagoga com a qual se mantivera contato inicialmente havia se desligado da escola e as informações referentes a 2011 foram com ela. Uma nova pedagoga havia assumido, mas não tinha muito a colaborar frente ao seu desconhecimento sobre os Programas. Isso confirmava as informações do P.P.P. sobre a alta rotatividade da escola, a falta de continuidade das ações, devido às trocas constantes de pedagogos e professores levando a escola a um constante recomeçar. A rotatividade, então, interferia e tornava-se um problema para a gestão escolar. Durante as observações, verificou-se que o retorno das atividades da escola parecia um pouco mais tranquilo, apesar da equipe nova. Teve-se a oportunidade de entrevistar a direção da escola, direção auxiliar, coordenação do PME, coordenação pedagógica e comunitária do PEA, além de dois professores do PME. Nesse período, consultaram-se as Atas de reuniões da escola, verificando-se as decisões tomadas e

as ocorrências referentes aos programas. Gradativamente, foi se obtendo informações sobre sua organização e, aos poucos, foi se montando o quebra cabeça. Paulatinamente, foi se recompondo o processo de implantação do PME e do PEA e explícitas ficaram as dificuldades com a gestão dos dois Programas, os conflitos gerados e as divergências.

A segunda escola pública pesquisada situa-se na Região Sul B, da periferia do município. O território é composto por cinco bairros que, historicamente, também, foram caracterizados por invasões que, posteriormente, foram urbanizadas, por meio da regularização de loteamentos e moradias pela COHAB. Os bairros têm alto índice de vulnerabilidade social, associada à situação de pobreza, desemprego, violência, uso e comércio de substâncias psicoativas. De acordo com as análises realizadas por técnicos do CRAS B, isso reflete diretamente nas famílias que têm suas crianças e adolescentes envolvidos nesta realidade, além de vários membros da família em situação de reclusão, situação que transfere a incumbência de manutenção e sustento da casa para as esposas. Ressaltou-se elevação no número de casos de violência intrafamiliar, destacando os atos contra a mulher. Apenas um dos cinco bairros apresenta um diferencial com maior infraestrutura nos aspectos econômicos e comerciais. As famílias apresentam melhor qualidade de vida, maior grau de independência econômica e estão inseridas no mercado formal e informal de trabalho (LONDRINA, 2011a).

A região conta com 02 (duas) escolas estaduais, 03 (três) centros de educação infantil, 3 (três) associações de moradores, 02 (duas) associação de mulheres, igrejas católicas e evangélicas ativas na comunidade. O território é marcado pela participação expressiva da comunidade nas atividades desenvolvidas pelo serviço de assistência. A escola atende a alunos oriundos do próprio bairro e do entorno, sendo a única escola estadual do local. No início de suas atividades, em 1985, dividia o prédio com uma escola Municipal, em dualidade administrativa²³⁷. Com o aumento da demanda, em setembro de 1991, passou a funcionar em prédio próprio, construído e mantido pelo Governo do Estado, atendendo o Ensino Fundamental²³⁸.

No âmbito pedagógico, a escola propôs-se a trabalhar com os projetos e, apesar das dificuldades em colocá-los em prática e da contrariedade das orientações do NRE, a equipe escolar avaliou que estes trouxeram bons resultados e muitos benefícios à aprendizagem dos

²³⁷ Foi autorizada a funcionar provisoriamente por dois anos, pela Resolução Secretarial n.º 8088/84 de 07/12/1984. A Resolução n.º87 concedeu a prorrogação de funcionamento por mais dois anos, a partir de 1987, nas mesmas condições de oferta de ensino.

²³⁸ A escola foi reconhecida em 1998 pela Resolução Secretarial n.º3120/98.

alunos, mesmo se percebendo que alguns professores demonstravam um pouco de dificuldade na implementação dos mesmos por não conseguirem a integração com os conteúdos. Relacionaram-se os seguintes projetos: de civismo, escolinha de futsal e de dança de salão, de leitura, semana cultural, de campo planetário.

O prédio da escola apresenta-se razoavelmente conservado. Há oito salas de aula e todas são utilizadas nos três períodos. Uma delas era o laboratório de Ciências que foi desativado para transformar-se em uma sala de aula. O número de alunos está adequado ao espaço das salas, não ultrapassando a 40 (exceto na turma de 8ª série do período noturno). Existe uma biblioteca, mas o acervo é pequeno, havendo, segundo consta no P.P.P., necessidade de aquisição de livros de literatura juvenil e adulta, principalmente livros didático-pedagógicos para apoio ao trabalho do professor. Vale ressaltar que o espaço da biblioteca foi reduzido para alocar turmas do PME. Um laboratório de Informática ainda não podia ser utilizado devido à necessidade de um reparo na rede elétrica, conserto que se aguardava desde 2007, e que, em observação no ano de 2011, verificou-se que o problema foi resolvido e, atualmente, encontra-se em funcionamento. Segundo avaliação da equipe, a área de merenda e a cantina estão adequadas ao atendimento dos alunos e o pátio é suficientemente espaçoso nos três períodos. Apontou-se, no entanto, para a necessidade de um espaço coberto não só para a prática de esportes em dia de chuva, como também para o recebimento de alunos e comunidade para palestras, cursos, feiras e outros. A escola possui uma quadra poliesportiva, que estava danificada, sem as mínimas condições para as aulas de educação física e, embora já tivessem sido feitos alguns reparos, ainda precisa melhorar uma série de requisitos.

A atual direção, ao assumir a coordenação da Escola, no início de 2004, percebeu que precisava encontrar formas de melhorá-la nos aspectos pedagógico, físico e material. Tendo isso como objetivo, realizaram-se reuniões pedagógicas, sempre com um olhar direcionado para o aprofundamento teórico. Alguns projetos foram propostos, na tentativa de contribuir com o desenvolvimento pedagógico da instituição. Para tanto, utilizou-se dos momentos de capacitação, planejamento, replanejamento, hora atividade e outros para empreender discussões a respeito da aprendizagem e não aprendizagem (LONDRINA, 2010). Vários reparos e aquisições de materiais foram realizados neste período por meio de parcerias que possibilitaram tais reformas. De acordo com os registros, os recursos para as reformas foram viabilizados por parceria da escola com sociedade civil, ONGs, receita federal, ficando o Fundo Rotativo exclusivo para compra de material de limpeza, complemento da merenda e

pequenos consertos de equipamentos. Citou-se o apoio de programas federais, considerando-os significativos. Nos anos 2008 e 2009, com o objetivo de melhorar a qualidade de ensino ofertado e, conseqüentemente, o desempenho no IDEB, a escola adquiriu muitos materiais e equipamentos de apoio pedagógico a fim de ofertar materiais diferenciados aos alunos, motivar os docentes e discentes (LONDRINA, 2010).

A escola dispunha de uma APMF ativa que buscava, em conjunto com a direção, executar o trabalho de manutenção e conservação do prédio, bem como empreender ações de viabilização e distribuição de verbas para o bom funcionamento do ambiente escolar. Sendo o mandado de dois anos, estando no período da pesquisa no seu segundo mandato. (2008 – 2010 e 2010 – 2012). Foi prevista, na gestão da escola, a organização do conselho de turma e grêmio estudantil. Destacou-se a participação da comunidade e a necessidade de um conjunto de condições para além das carências materiais para o desenvolvimento de seu trabalho. “Queremos uma escola com a participação da comunidade, que tenha condições materiais, tecnológicas para um melhor desenvolvimento do processo educacional. Uma escola com apoio interdisciplinar, psicológico e psicopedagógico.” (LONDRINA, 2010, p. 43). A autonomia é apontada como a base para a tomada de decisões e valorização dos profissionais da educação.

Ao referir-se aos professores, o documento revelou que estavam sempre em busca de melhorar sua formação para contribuir com a aprendizagem dos alunos, no entanto têm dificuldades em se capacitar por falta de tempo, pois alguns trabalham quarenta horas. A rotatividade dos professores também é um dos fatores que interferem na gestão da escola e atrapalham o processo de ensino e aprendizagem. As dificuldades da profissão e os problemas de saúde têm levado alguns professores a faltarem, o que também intervém negativamente neste processo. A escola encontra dificuldades em relação à formação continuada da equipe escolar, entretanto, apesar disso, tem buscado encontrar estratégias que possam garantir isso.

Uma delas foi a proposição de uma ação para assegurar, pelo menos uma vez por mês, encontros de estudos. Procura-se, também, possibilitar a participação de professores em cursos oferecidos pela Secretaria de Educação. Propõem-se encontros para discutir temas considerados relevantes para a escola (LONDRINA, 2010).

A respeito dos funcionários, destacou-se que, além de suas funções específicas, colaboram, também, para a formação dos alunos, participando ativamente do cotidiano da escola. “Durante o horário de intervalo, alguns auxiliam na aprendizagem de boas maneiras e comportamento durante a refeição. A funcionária da biblioteca auxilia os professores, dando

suporte ao direcionamento nos estudos.” (LONDRINA, 2010, p. 6). A equipe escolar era composta de 37 professores, seis funcionários de serviços gerais, uma secretária, duas merendeiras, cinco de serviços administrativos. A equipe pedagógica constituía-se de dois pedagogos e dois diretores. Mencionou-se que 100% dos professores são habilitados em nível superior para a função que exercem, porém, em relação à formação continuada, esta se restringe, em sua grande maioria, a cursos oferecidos pela SEED e estudos realizados na escola. Os funcionários também participam das atividades de capacitação oferecidas pela escola.

A participação da comunidade, composta por pais e responsáveis pelos alunos, é apontada como fator relevante para a superação das dificuldades da escola nos campos administrativo e pedagógico. As famílias, no entanto, em sua maioria, vivenciam vários tipos de problemas como o alcoolismo, drogas, desemprego, prostituição, tráfico de drogas, dentre outras mazelas sociais. Diante de tal realidade, tem-se como consequência a baixa participação da família na vida escolar de seus filhos. Destacou-se o pouco acesso a áreas de lazer, pois grande parte das famílias mora em casas de assentamento, com poucos recursos higiênicos, o que torna a escola um ponto de referência para alimentação, lazer e orientações para busca de soluções. Outros aspectos agravantes são a falta de saneamento básico e de alimentação inadequada que propiciam o surgimento de doenças. Mencionou-se, ainda, que os alunos desta escola são acometidos de grande carência afetiva, sendo, por isso, um dos grandes objetivos da escola o resgate de sua autoestima. “Alguns de nossos alunos participam de projetos realizados na comunidade, mas muitos não têm perspectiva de futuro” (LONDRINA, 2010, p. 6).

Registra-se que o baixo nível de escolaridade dos pais repercute diretamente no nível cultural dos alunos que ficam apenas com o recurso da escola para apresentar-lhes alguns conhecimentos que, em outras realidades são, também, adquiridos no dia a dia, pelo acesso à leitura, ao teatro, ao cinema, a conversas com os pais, enfim diversos fatores que contribuem para a formação do sujeito. A maioria dos alunos conta apenas com a escola para realizarem atividades diferenciadas como esporte e lazer. O índice de reprovação durante a vida escolar dos alunos é bastante alto, o que acaba por desestimulá-los. Em relação ao fator trabalho, os dados revelaram que as famílias contam com uma renda mensal muito baixa, considerando-se a quantidade de membros que dependem diretamente dessa renda, o que acaba revertendo em problemas das mais diversas ordens (LONDRINA, 2010). Em 2011, a escola tinha 600 alunos distribuídos em 19 turmas do ensino Fundamental. Em 2012, a escola contou com uma turma

de Ensino Médio, foi implantada uma sala de recuperação para o Ensino Fundamental e Médio e uma turma de CELEM ensino de espanhol.

A instituição tem um olhar atento às necessidades dos alunos e ao perfil da das famílias e da comunidade. Segundo relatos da direção, a escola já passou por inúmeras dificuldades, envolvendo a violência, a depredação do prédio, roubos, além dos altos índices de evasão e repetência. A superação das dificuldades ocorreu com a mudança de gestão e o olhar mais atento para esta comunidade, suas necessidades e expectativas. A coordenadora do PEA e do PME, que tem na escola a função de diretora auxiliar, ressaltou o trabalho realizado a partir do PDE-Escola que possibilitou o reconhecimento da comunidade e a identificação das necessidades. Gradativamente, a escola foi mudando o espaço escolar e os mecanismos de gestão, no sentido de construir uma comunicação aberta, inteirada das necessidades dos alunos e da comunidade do entorno. Considerou-se que o intenso trabalho favoreceu a melhora dos índices e a redução da evasão e da repetência, exceto no ensino noturno, que ainda é um problema para a escola. A equipe escolar assumiu de maneira explícita o incentivo à participação da comunidade, em geral, em especial as familiares, consideradas parceiras positivas no processo de gestão da escola, relação sustentada pelos princípios da gestão democrática. Este reconhecimento não ocorre apenas em discursos ou nos documentos escolares, observou-se que a escola é aberta e incentivadora da participação da comunidade. Além das observações, os relatos dos entrevistados corroboraram tal incentivo. O portão da escola está sempre aberto à comunidade e os relatos da equipe pedagógica, do diretor e do presidente da APMF expressaram esta valorização.

Na escola Sul B, os macrocampos de atuação do PME destacam quatro oficinas. No macrocampo Educomunicação, são oferecidas atividades de Rádio Escolar, para as quais se apontou a necessidade de uma sala de aula do estabelecimento de ensino, com as devidas adaptações para funcionamento da Rádio Escola²³⁹. Neste mesmo macrocampo, propôs-se a oficina de jornal justificado pelas deficiências em leitura, oralidade e interpretação ainda trazidas pelos alunos ao chegar à 5ª série. As dificuldades de um espaço próprio já se apresentavam na proposição do projeto e, por isso, previa-se o uso de todo espaço disponível na escola que poderá ser utilizado (LONDRINA, 2010).

²³⁹Além dos recursos para o desenvolvimento da atividade, engloba: Microsystem com toca CD, Mesa de 04 canais com entrada direta para canal *stereo* para CD, MD, Tape Deck, sintonizadores e saída de linha de áudio, Microfone de corpo metálico, Gravador digital com porta USB, fone de ouvido e Caixa de som estéreo com 3 canais.

No macrocampo Cultura e Artes, propôs-se a atividade de Hip Hop e seu desenvolvimento teve como elemento central a vulnerabilidade dos alunos. Quanto ao espaço físico, também não se apresentou uma localização ou sala específica, mencionou-se apenas que poderiam ser utilizados: a quadra, o pátio, o auditório, a biblioteca, o laboratório para pesquisas etc. No macrocampo Esporte e Lazer, aconselhou-se a atividade de Taekwondo, que se justificou pela necessidade do desenvolvimento de ações que contribuíssem para a formação dos alunos, transpondo o ambiente de sala de aula. Buscou-se, por meio dela, motivar o aluno ao bom desempenho nas atividades curriculares e, também se consideraram os vários espaços existentes dentro da escola. No macrocampo Acompanhamento Pedagógico, uma língua estrangeira foi contemplada: o Inglês, justificada pela realidade dos alunos e suas carências culturais, além das deficiências escolares no ensino da língua.

Teve-se a oportunidade de verificar, em vários momentos da coleta de dados²⁴⁰, o movimento da escola durante a semana com as ações do PME. Em diversas ocasiões, constatou-se a presença de pais conversando com a diretora, a constante movimentação na escola, um espaço pequeno para o conjunto de ações. O intervalo revelou-se ainda mais agitado. Eram muitas crianças e pouco espaço e, com os alunos do Programa chegando, este movimento ficava ainda mais intenso. Essa escola cheia despertou atenção. O que será que as pessoas procuram na escola? Talvez seja o fato de esta ser a principal referência da comunidade?

4.3.1 O Processo de Implementação dos Programas nas Escolas Sul A e B

O PME foi implantado em 2010, em Londrina, no NRE, um dos primeiros a adotá-lo, devido aos critérios do número de habitantes, situação de vulnerabilidade das escolas e índices de IDEB, das 31 instituições indicadas em 2010, 20 desenvolveram o Programa. Em 2011, este número subiu para 32 e, em 2012, para 37. Em 2013, ocorreu uma redução para 28 escolas. Apesar da indicação, muitas escolas optaram pela não adesão ao PME, motivadas não

²⁴⁰As atividades de observação e coleta de documentos escolares foram iniciadas em outubro de 2011. Vale ressaltar que, mesmo mantendo anteriormente contato com a direção da escola para solicitar autorização para realização da pesquisa, as observações para coleta de dados e entrevista iniciaram-se após a aprovação do Comitê de Ética. Desde o primeiro contato ocorrido em março de 2011 até dezembro de 2012, chamou atenção a receptividade da escola para o desenvolvimento da pesquisa. A diretora, que também é coordenadora dos programas, abriu o espaço da escola para observações e disponibilizou os documentos necessários para verificação. Não foi identificado nenhum estranhamento com a pesquisa.

só por problemas decorrentes da dualidade administrativa, como também pelo fato de haver escolas que tinham 5 turnos e não teriam condições de implementá-lo adequadamente²⁴¹.

As escolas em estudo aderiram ao PME, em 2010, recebendo as mesmas orientações e formas de acompanhamento – reuniões técnico-administrativas com os diretores para repasses de informações, orientações para a operacionalização do Programa, além das orientações via *email* e telefone e visitas *in loco*. Essas escolas tiveram problemas similares, em outros momentos, mas diferenciaram-se quanto à gestão dos Programas, decorrentes da relação estabelecida com a comunidade escolar. Sobre o acompanhamento dos Programas, mencionou-se a existência de alguns problemas operacionais, relacionados à infraestrutura, deslocamento e falta de espaços suficientes nas escolas. Sobre as dificuldades, a coordenadora dos Programas relatou

[...] tentamos fazer o máximo que dá, apesar de todo volume de trabalho que nós temos aqui, nós temos dificuldade de transporte, né, para estar indo. O legal seria ir pelo menos duas vezes por ano nas escolas [...].” (C/NRE).

Na escola Sul B as Atas aludiam às decisões tomadas sobre o PME e o PEA, explicitando os processos de organização. Identificaram-se informações referentes aos recursos financeiros com seu detalhamento para cada oficina e as decisões tomadas pelo coletivo da escola. Na escola Sul A, embora as Atas tenham sido superficiais quanto às decisões tomadas durante o processo de implementação dos Programas na escola, as entrevistas possibilitaram a obtenção de informações sobre seu início. Segundo relatos, a equipe escolar, mesmo antes da implantação do PME, calculava as dificuldades que iria enfrentar, devido às inadequações do espaço físico. As decisões tomadas oscilaram entre aceitar o Programa e ficar com o ônus da falta de espaço físico ou não aceitá-lo e deixar de beneficiar uma comunidade carente.

Falaram para mim que era viável ... por causa da clientela e tal e eu achei também que fosse e na época empolgação... trouxemos para a comunidade para o conselho. Não, vamos assumir! [...] (D/A)

[...] tem pais que sai cedo de casa e volta a noite é uma maneira de tirar o filho da rua de não ficar por conta...mesmo porque tinha alimentação tudo ... (D/A)

[...]a proposta quando nos foi apresentada era muito boa porque a intenção do aluno permanecer praticamente o período integral, ficando sete horas dentro da escola para evitar risco no momento que ele não está na escola, ficar na rua esse tipo de coisa [...] (C/PME A)

²⁴¹ Informações disponibilizadas pela coordenação do programa no NRE.

A oportunidade de tirar as crianças da rua e oferecer um lugar seguro para os pais deixarem seus filhos, enquanto estivessem trabalhando, além de poder contar com alimentação e os recursos financeiros para a escola foram justificativas da equipe para a aceitação do PME. Os relatos, no entanto, evidenciaram o embaraço causado pela decisão tomada: O Programa foi implantado, sem se conseguir garantir uma estrutura. Mesmo a escola sendo beneficiada com o espaço próprio, acabando com a dualidade administrativa, o trabalho ficou comprometido com a falta de espaço e as suas inadequações. “[...] o recurso é bom tudo, mas ainda eu ficava pensando porque eu não tinha espaço.” (D/A). A permuta foi realizada sem a preocupação devida com a estrutura física da nova escola, “[...] não houve, por parte do núcleo, do governo preocupação com essa estrutura [...].” (C/PMEA). As inadequações do novo espaço levaram a equipe a realizar *adaptações*. Sobre as adaptações foi mencionado:

[...] eu tenho uma sala de manhã, uma sala em ele (L) que não é um sala de aula normal... e daí eu tenho a biblioteca que é usada, tenho o refeitório que é uma área grande ... Então, depois eu consegui ainda dentro desta sala em ele fazer a rádio, pôr para funcionar a rádio (D/A).

[...] a gente usa a biblioteca o refeitório para eles. O ano passado tínhamos uma sala disponível de manhã, mas esse ano não porque temos o terceiro que não tinha né essa sala era do terceiro, e tem uma salinha pequena que é da sala de apoio e do ... reveza apoia e... e espanhol então em alguns momentos essa sala esta disponível ai a gente aproveita esse sala [...] (C/PME)

Essas crianças, por exemplo, que vêm para o MAIS EDUCAÇÃO elas ocupam um lugar alternado não tem lugar definitivo, nunca tem uma sala disponível todos são ocupadas. Elas ocupam biblioteca, ocupam refeitório e, por exemplo [...] (P/APMF/A).

Nesse sentido, o PME não teve na escola um espaço físico adequado para desenvolver as atividades. Apesar dos recursos disponibilizados, não conseguiram resolver os problemas, pois não seria possível construir salas.

[...] veio a verba para poder fazer essa estruturação foi permitido nos valores que vieram foi permitido utilizar para adequar o espaço, mas tem coisa que não dá para adequar construir uma sala não dá, né construir os canteiros foi possível mais fácil, mas tem coisa que infelizmente não deu eu acho que, acho assim que o maior problema nesse projeto é a questão do espaço (C/PME A).

Na escola Sul B, a implementação do PME foi justificada pela falta de acesso dos alunos a atividades diferenciadas, além das situações de vulnerabilidade as quais têm sido prevenidas por meio dos projetos que pretendem tirá-los da rua. A coordenadora, com outros pedagogos daquele período, foi responsável pela organização dos projetos. Segundo relatos, o MEC propôs o início das ações para junho, e o Estado, por meio da SEED, orientou as escolas a fazê-lo no início do período letivo. Esta decisão trouxe para as escolas várias conseqüências e a falta de recursos financeiros fez com que ele funcionasse sem estrutura adequada.

Seguimos a orientação da secretaria que era para iniciar junto com o ano letivo então fizemos toooooo aquele planejamento o ano letivo começou no nosso primeiro, segunda semana de fevereiro e nosso MAIS EDUCAÇÃO já estava funcionando no final de fevereiro. Então passou fevereiro, março abril, maio, junho e a escola foi receber o dinheiro em julho, ficamos cinco meses que os monitores que estavam aqui desistiram, porque os monitores não recebiam nem ressarcimento para transporte os professores estavam trabalhando estavam supridos desde janeiro e a escola arcando com o almoço com o lanche tudo isso pesou muito para a escola [...] (C/PME B).

Nessa escola, identificaram-se, no período de observação, alguns arranjos para o desenvolvimento do PME, como a adaptação do refeitório e da biblioteca para possibilitar o desenvolvimento das oficinas.

[...] naquela espaço era a biblioteca ... Então não tinha espaço, [...] mudou, justamente, para se adequar ao projeto, porque eles tem um projeto de Taekondo então não tinha espaço, não dava para usar a quadra a gente usava o refeitório e o refeitório amplia [...] é aberto então atrapalhava as salas e a musica tinha que usar a musica. A musica é atrativa então tinha criança que não queira ficar na sala então no começo foi um pouco complicado. (P/PME B)

Relataram-se, ainda, as dificuldades de trabalhar as crianças diante das constantes desistências. O Programa era iniciado com muitos alunos, e, depois, eles iam abandonando e, logo após as férias, retornavam e dispersavam ao longo do ano. As dificuldades iniciais em se adequarem, diante do atraso de recursos, falta de professores e monitores, as escolas da região Sul A e B fizeram adaptações nas ações do Programas

Na escola Sul A, adotou-se o rodízio. O aluno tinha a opção de escolher a atividade de que gostaria de participar. Em 2012, estavam matriculadas 90 crianças, divididas em cinco

turmas²⁴². No segundo semestre, o rodízio mudou, diante das desistências, ficando apenas uma turma que participava de todas as atividades. Nessa escola, observou-se o desenvolvimento da atividade de Jornal em uma pequena salinha onde ocorriam também as aulas do CELEM de Língua Espanhola (sala em ele – L -informada pela diretora). O local era pequeno, em formato retangular e cheio de carteiras, dificultando a locomoção de alunos, os quais permaneciam ali até o intervalo. Após, iam à biblioteca e as atividades continuavam. Era um espaço inadequado, pois o professor dividia-o com os alunos que entravam e saíam, para emprestar e entregar livros, além dos grupos de alunos que faziam pesquisa. O espaço mal atendia às necessidades da biblioteca: mesas grandes e apertadas, estantes cheias de livros. Constantemente, exigia-se dos alunos do PME um bom comportamento, não se podia falar alto, por se tratar de uma biblioteca e, quando estavam no pátio, não podiam ficar circulando para não atrapalhar as aulas. Para os alunos, estar na escola não parecia muito atrativo. Talvez fosse este o motivo das faltas e desistências. O intervalo na escola era movimentado, muitos alunos, poucos espaços com todos tentando se acomodar. Uma longa fila se formava para a merenda escolar.

Sobre os problemas com a organização inicial da turma, foi relatado que os horários pré-definidos e a sua rigidez dificultaram a contratação de professores:

[...] a oficina tem quatro horas aulas essas quatro horas aula não pode ser em um dia só tem que ser em dois dias separados, então, começamos ai com a dificuldade de o professor vir duas vezes só com quatro aulas, até a gente conseguir um professor disposto a isso não foi fácil [...] (C/PME A).

Com a distribuição das turmas, quantidade e forma de rodízios, ocorreu uma morosidade em disponibilizar o professor, diante das dificuldades de acertar os horários:

[...] a gente nunca consegue começar exatamente no início do ano letivo, porque sempre os professores [...] que ficam sem aula que acabam pegando né e ai o que se faria então com esses alunos nesses buracos que não temos professor, o monitor, pois são cinco turmas que o professor tem que atender com só quatro horas aula né praticamente impossível. Então teríamos que ter o monitor para estar cobrindo esses horários do professor e auxiliando né [...] (C/PME A).

²⁴²A turma A, como é referenciada na matricula, é composta de 20 alunos, com idade entre 09 e 12 anos, sendo 11 meninas e 09 meninos. Desse total, cinco recebem o Bolsa Família. A turma B é composta de 19 alunos, com idade entre 10 e 15 anos, tem 11 meninas e 8 meninos, com idade variando de 10 a 14 anos. Desses, 9 recebem o Bolsa Família. Na turma C, são 18 alunos: 12 meninas e 6 meninos, com idade variando entre 10 e 14 anos, dos quais, sete recebem o Bolsa Família. A turma D compõe-se de 16 alunos, com a idade variando entre 10 e 16 anos, sendo 06 meninos e 10 meninas. Desses, sete recebem Bolsa Família e um é do programa FICA. A turma E é composta por 17 alunos, com idade entre 15 e 10 anos, sendo 13 meninos e 04 meninas, desses 08 recebem o Bolsa Família. Do total de 90 alunos, um foi transferido de escola, seis são desistentes e 29 recebem o Bolsa Família. (Dados fornecidos pela secretaria escolar em 2012)

Além disso, o ressarcimento que deveria ser um incentivo para o monitor “voluntário” tornou-se um problema: os estagiários não permaneciam na escola quando se deparavam com as dificuldades do dia a dia:

[...] então ficou complicado para agente estabelecer um horário com essa quantidade de alunos na nossa estrutura né nos tivemos que adaptar isso aí, fazer algumas mudanças e principalmente porque monitor para ajudar o professor praticamente impossível encontrar algum que venha aqui por sessenta reais ou assim sessenta reais para cada oficina se pegar a oficina são trezentos reais por mês para vir todos os dias foi difícil, difícil encontrar alguém [...] para nós, foi bem difícil (D /A).

[...] a gente também não tem pessoal determinado para atender essas crianças, então espaço físico, espaço no coletivo ser humano não temos a pessoa disponível só para isso aí, no papel é muito bom na prática ele não esta sendo melhor por falta de verba o governo não tem verba para investir para ter mais pessoas e poder construir algum lugar disponível (P/APMF A).

Nas Escolas Sul A e B, a ausência de professor e do monitor gerou momentos em que o aluno ficava sem atendimento, mas sob responsabilidade da escola. O horário do almoço, segundo a diretora e a coordenação do programa PME e PEA da escola Sul A, era um momento crítico, porque os alunos ficavam soltos pelo pátio, sem pessoas para acompanhá-los. Assim, quem estivesse presente no momento, deveria dar uma atenção especial aos alunos para evitar acidentes. Essa situação gerou um conjunto de preocupações para a equipe escolar diante da responsabilidade de permanência do aluno na escola em período integral, mesmo com a falta de profissionais para atendê-lo. Para tentar resolver, criaram-se “alternativas”, fizeram-se “adaptações” e conviveu-se com os arranjos. Abaixo, relatos das situações vivenciadas.

Teve dias que a gente não tinha o professor, não tinha o monitor esses alunos correndo tudo aqui porque não temos uma sala [...] (C/ PME A).

[...] depois no período que agente mais precisaria que era do meio dia e meio a uma meia para ver tarefa para ajudar eles que eles ficam ociosos sozinhos querendo fazer bagunça correndo pelo pátio perigoso, então é eu que tenho que fazer esse papel quando estou, pedagoga, auxiliar de direção, às vezes até funcionário colabora (D/A).

[...] os alunos ficam sem ter o monitor atendendo eles no horário do almoço até 13:30 que é o horário que eles retornam para a sala de aula e eles ficam aqui no pátio e a gente sempre vê que o funcionário está no horário mas ele está atendendo aquele aluno, vendo se ele não está fazendo alguma coisa errada [...] sempre tem um funcionário ou outro por mais que não esteja naquele momento com aquela função de atender aqueles alunos, mas eles ficam atentos [...] (C/ PEA A).

Na escola Sul B, ocorria também o deslocamento de funcionária da área de serviços gerais para cuidar das crianças no intervalo, “[...] as meninas da cozinha muitas vezes levam eles para jogar bola, levam no campo não é função delas, mas é todo mundo se dividindo para dar certo.” (P/PME, B). Assim, a falta dos professores e monitores e de espaço adequado obrigou as escolas A e B a propor alternativas para tentar ocupar o tempo dos alunos atendidos pelo Programa. A pedagoga, que deveria ser o profissional responsável pelo acompanhamento das turmas, era absorvida pelas atividades cotidianas da escola. Destacou-se a alta rotatividade desse profissional, pois, apesar de uma demanda maior de pedagogo no período da manhã, a situação não se resolvia, em função das mudanças constantes

[...] a pedagoga que eu estabeleci no início do ano para se inteirar sobre o MAIS EDUCAÇÃO, ficar responsável por ele e tudo ela foi embora, ela saiu aí chegou outra, e essa outra tem que aprender tudo de novo e a do ano passado que sabia também não está mais aqui. Então a cada ano recomeça tuuuudo de novo. Então é complicado uma continuidade até a pessoa entender como é funcionamento do MAIS EDUCAÇÃO [...] está terminando, termina o ano e já troca de novo (C/PME A).

Durante as observações, foi possível vivenciar momentos em que as turmas ficaram sem professor e os alunos, de fato, e, em alguns momentos, criavam situações problemáticas para a escola. Diante dessa situação, qualquer pessoa teria que cuidar das turmas para que eles não atrapalhassem o andamento da rotina do ensino regular ou se envolvessem em situações de perigo.

No segundo semestre de 2012, época das observações, a baixa frequência e a gradativa evasão dos alunos do Programa chamou atenção. Ao se indagada sobre as causas disso, a coordenação do Programa relatou que, possivelmente, os alunos perceberam que não ficariam soltos na escola, que deveriam obedecer a regras e participar das atividades. Além do mais, não havia uma preocupação com a frequência, pois a participação no PME era uma opção da família e da criança. Essa situação foi um problema comum às duas escolas pesquisadas. A equipe da escola B, para tentar amenizar as dificuldades iniciais do PME, organizou seu funcionamento, considerando o horário dos professores. Segundo relatos:

[...] ao em vez de garantir as três horas e ficar naquela loucura nos momentos improvisando algum trabalho para as crianças agente fez em cima das duas aulas que os professores tinham todos os dias, então não garantimos as sete horas que era que tinha de garantir eram garantidas duas horas, duas aula com atividades e o horário do almoço eles permaneciam aqui na escola com funcionários que cuidavam deles as meninas da cozinha serviam o e daí neste ano que foi o ano passado foi a mesma coisa (C/PME B).

Relatou-se que ocorreu um abatimento, decorrente da troca de coordenadores no âmbito da Secretaria Estadual, que causou muitos transtornos “[...] por estar sempre iniciando na frente sem saber as informações sem receber o recurso o próprio núcleo esse ano teve bastante problemas assim com troca de secretária em Curitiba troca de funcionários no núcleo, então *parece que a gente assim está num eterno recomeçar[...]*.” (C/PME B). Para tentar minimizar os efeitos negativos do Programa sobre a escola, iniciaram-se as atividades, no ano de 2011, somente com a chegada dos professores à escola, sem contar com a figura do monitor, pois, conforme relatos, o recurso era disponibilizado na conta da escola em junho e o PME já havia iniciado em fevereiro. Isso foi considerado uma “incoerência”, pois em dezembro e janeiro não havia crianças na escola e eles sofriam março, abril e maio sem recursos. O trabalho em 2012 foi mais tranquilo, disse a coordenadora do PME da escola Sul B, pois mantiveram as mesmas oficinas, desenvolveram o Projeto com mais autonomia e os professores que permaneceram ajudaram a orientar os novos que estavam chegando à escola naquele ano. Outra decisão foi não buscar por monitores, pois se perceberam as dificuldades de trabalhar com os mesmos. Além disso, em reunião, levantou-se a possibilidade de se fazer parceria com a Universidade, o que não se concretizou. Optou-se, então, por trabalhar com os professores que estavam na escola, mas lamentou-se, também, a chegada de acadêmicos PSS como professores que assumiam as oficinas “sem a mínima noção” para o desenvolvimento de algumas atividades entre elas: o rádio escolar e o jornal escolar. Neste período, aumentou a procura das famílias por matrículas no PME, pois este começara a ter referência na comunidade local. Sobre os critérios para seleção dos alunos optou-se por contemplar as quintas séries, devido aos problemas de desistência, de notas baixas e de adaptação à escola, uma decisão que, segundo a coordenação, “fez por conta”, mas que foi assumida pela escola, aprovada pelo conselho escolar e registrada em Ata. Assim, a organização das turmas atendeu às orientações das instâncias superiores, mas com adaptações.

[...] de acordo com o que tinha sido no sistema cinco turmas de vinte a gente reorganizou isso em duas turmas e alguns momentos até se fez um rodízio porque não dá para dar 40, 45 alunos por professores, então a gente procurou fazer algumas adaptações para atender a necessidades da escola (C/PME B).

Reconheceu-se a existência de muitos benefícios, muitos aspectos positivos no PME, mas havia também certa desorganização na estrutura, nas orientações e na dinâmica do Programa, destacou a coordenadora do PME da escola Sul B. As orientações para adesão

foram dadas por e-mail e com informações básicas oferecidas pelas instruções, no manual do MEC, ou da Secretaria. Assim, a adesão foi feita sempre com um prazo pequeno para providenciar o que era solicitado. De acordo com a coordenadora, o diferencial do PEA foi o recurso, que chegou rápido, considerou que, ainda que o PEA “dá menos trabalho”, pois o fato de, no final de semana, não ter muito movimento na escola, pois as pessoas participam do Programa sem o compromisso de cobrar a presença “[...] a rotina é diferente, mais tranquila, a gente gosta bastante porque vêm, às vezes, mães[...] a comunidade também, não só aluno.”

A adesão aos Programas, em especial ao PME, levou a equipe escolar da região Sul a se deparar com os primeiros problemas para sua implantação, sendo o espaço físico o principal empecilho. Perceberam-se as preocupações com a falta de espaço e a necessidade de buscar alternativas para colocar as oficinas dos diferentes macrocampos em funcionamento, entretanto a equipe escolar ficou diante de um conjunto de limitações estruturais que, mesmo com recursos financeiros, com os Kits para o desenvolvimento das oficinas, não conseguia resolver. Seria este o significado da corresponsabilidade apresentada como um dos princípios dos programas? Seria esta uma estratégia de forçar as escolas e a comunidade a buscar alternativas para se adaptar e criar novos “arranjos” a fim de garantir a operacionalização do PME, mesmo que de forma precária?

A equipe, nas entrevistas, lamentava a situação e não percebia que o PME fora implementado de forma descentralizada, o que pressupunha a responsabilização local dos sujeitos, diminuindo a responsabilidade do Estado em garantir as condições objetivas para sua efetivação.

Na escola da Região Sul A, a adesão ao PEA ocorreu em 2011, motivada por situações de violência e vandalismo que esta estava enfrentando desde sua implantação em 2010. Vale lembrar que a permuta ocorrida entre a Escola Municipal e a Escola Estadual não foi bem aceita pela comunidade e que a situação se agravou com ameaças à equipe escolar, fatos que chegaram até a imprensa local do município. Os relatos da diretora, em entrevista concedida a um jornal local, revelam o que a escola vivenciou.

Já recebi até ameaça de morte e também de bomba, por telefone e sei que não são nossos alunos, é gente de fora, que não tem o que fazer e se incomoda com algumas coisas que estamos fazendo, como regras de qualquer escola. Estou cansada e pedindo providências. E, se eu sair, alguns professores também sairão, e isso não pode acontecer, disse a diretora [...] (CARDOSO, 2011).

A direção, ao buscar apoio junto ao NRE para a melhoria da infraestrutura da escola, principalmente a construção de muros, e solicitar um patrulhamento ostensivo da polícia militar, recebeu a sugestão de que deveria abrir a escola à comunidade. Sobre esta hipótese, o jornal local destacou: “Para o capitão, é preciso haver a ação preventiva e educação também é fundamental no processo. “Vamos sugerir atividades que envolvam alunos e comunidade para evitar que a situação se agrave”, completou [...]” (CARDOSO, 2011). No mesmo ano, a equipe escolar enfrentou novas situações de depredação e invasão do espaço. O jornal local novamente noticiou o vandalismo: “Salas de aula e da coordenação pedagógica foram os alvos. Diretora afirma que vandalismo assusta e provoca “medo constante”:

Direção, professores e alunos da Escola [...] foram surpreendidos com uma triste cena na manhã desta segunda-feira (14): 25 vidros estavam quebrados. Janelas de salas de aulas e do atendimento pedagógico foram alvos dos vândalos, que usaram pedras para destruí-las. Segundo a diretora da escola [...] este não é o primeiro caso de vandalismo registrado no estabelecimento. No entanto, foi o mais grave. [...] Além dos vidros quebrados, a diretora disse que os invasores atearam fogo em pedaços de papel e fizeram necessidades fisiológicas na rampa que liga o primeiro ao segundo piso. Para [...] os vândalos entraram na escola com o único intuito de depredar o local, pois nada foi roubado do prédio (COSTA, 2010).

A consulta às Atas também revelou, no início de 2010, momentos de tensão vivenciados pela equipe escolar diante da violência e do vandalismo. [...] Os alunos e não alunos estão destruindo a escola já conseguiram tirar o corrimão da escada pulando em cima do mesmo, entortando puxadores da janela, depredando janelas, usando drogas e enfrentando a direção e equipe pedagógica²⁴³. Registrou-se, ainda, a expulsão de dois alunos, motivada pelo uso de drogas dentro do espaço escolar. Aumentar os muros e alambrados da escola era uma das alternativas registradas, uma tentativa de amenizar a situação, impedindo a depredação e a fuga de alunos durante o período de aulas. Entretanto, foi decidido que não se aumentariam os alambrados, pois seria uma medida paliativa que, na verdade, a escola precisaria de mais segurança. Relata-se que, no momento da reunião, vidros da janela foram quebrados. Registraram-se os pedidos de socorro. “[...] o colégio está precisando de muita ajuda, pois não estamos conseguindo trabalhar, estamos correndo risco de perder professores e a comunidade precisa ajudar e o colégio precisa funcionar” (ATA). Poderia ser este um ato

²⁴³ Informações disponíveis em Ata Escolar do ano de 2010.

de protesto ao trabalho da escola? Ou o motivo seria mudança de espaço? Estas foram algumas das indagações suscitadas ao ler os relatos.

A coordenadora do PEA mencionou que, em reunião coletiva com diferentes representantes das instituições locais, dentre as saídas sugeridas, foi apontada a abertura da escola no final de semana, sendo uma proposta para tentar melhorar a relação da escola com a comunidade, uma estratégia para conter a violência e as agressões contra a equipe escolar. O NRE sugeriu que abrissem a escola nos finais de semana para integrar a comunidade à escola. O PEA, portanto, “... foi uma estratégia utilizada para resolver ou amenizar os conflitos entre escola e a população aqui da região” (C/PEA A). A coordenadora mencionou que a comunidade esteve pouco presente por meio de seus representantes, no processo de organização. Citou apenas uma funcionária da escola que morava no bairro, sendo a única a estar realmente envolvida, assim os representantes não participaram do processo, apesar do convite feito.

[...] o pessoal da associação de moradores, não estiveram representantes, nós convidamos eles, mas não puderam vir no dia dessa reunião e a gente contou mais com ele é para divulgar os cursos que nós temos, agora para participar aqui dentro da escola mesmo [...] não (C/PEA A).

A respeito do processo de organização do Programa, objetivos, metodologia, avaliação e a participação da equipe pedagógica e dos funcionários, tendo o P.P.P. como referência, informou que ocorreu reunião à parte e que o Programa não tinha sido incluído no P.P.P, pois este já havia sido realimentado:

[...] não teve tempo, não teve como acrescentar ele. As reuniões foram feitas com os funcionários não teve como fazer com todos, porque cada um trabalha num horário e muitas vezes, às vezes, não quer vir fora de seu horário de trabalho, então nós fizemos com os funcionários que estavam aqui, inclusive foi perguntado para eles se eles achavam viável a gente estar aderindo a esse projeto e a maioria concordou que assim achou que seria muito bom e foi basicamente que a gente teve início ao projeto (C/PEA A).

Relataram-se as preocupações geradas com a implantação do PEA, mencionando que houvera questionamento em relação à carga horária de trabalho, tempo disponível no final de semana para atender às crianças, às pessoas que viriam de fora. O Programa acabou sendo visto como uma imposição de órgãos superiores.

Aquela mulher não perguntou se a gente queria. Ela simplesmente chegou aqui e falou que era para abrir a escola, ela fez isso sabia? (CCPEA/A).

O Programa foi como mais como uma imposição (D/A).

Ai veio duas pessoas do núcleo a gente fez uma reunião aqui eu ainda fiquei não queria muito não, porque eu acho assim a gente já assume um compromisso do dia do nosso trabalho, já deixa a família a direção ocupa muito tempo da gente, e daí no sábado eu tenho que vir aqui também algumas vezes por exemplo, mas daí a comunidade falou bom então vamos, se comandante e o núcleo está falando que isso vai resolver parte de nosso problema, vamos aderir a isso, então a gente gostou porque ia ser aberto à comunidade não só a nossa clientela os nossos alunos falou dessa maneira que foi colocada a ESCOLA ABERTA aqui (D/A).

As atividades do PEA tiveram início na escola Sul A em outubro de 2011, com o registro de 104 inscrições²⁴⁴. Foram oferecidas à comunidade as atividades de futsal, basquete, Artesanato (Pintura em tecido e biscuit) e culinária (atividade profissional). A seleção das atividades ocorreu de acordo com a disponibilidade de monitores e não a partir do interesse da comunidade.

[...] tivemos várias dificuldades. A principio começou com agente encontrar pessoas para estarem trabalhando com as oficinas a gente convidava uma pessoa eles queriam saber o valor que eles iriam receber para isso, porque trabalho voluntário é muito difícil encontrar uma pessoa que se disponha inteiramente para fazer esse trabalho e não receber nada, porque o programa a ESCOLA ABERTA ele dá uma ajuda de custo sim, mas para pegar o vale transporte e a alimentação que chega a treze reais por dia, então a pessoa não recebe nada para estar desempenhando seu serviço (CPEA/A).

Na função de monitores, contou-se com o apoio de dois professores da própria escola, um de Educação Física e outro de Artes que ofereceram duas oficinas cada um e a direção assumiu a atividade de decoração de bolos, no campo da atividade profissional. Relatou-se que, mesmo o divulgando na comunidade e solicitando apoio das lideranças, contou-se apenas com a participação das pessoas da própria escola.

[...] nenhum envolvido eles sabem que esse projeto a acontece aqui. A principio nós comunicamos [...] que a gente estaria abrindo a escola aos finais da semana, que eles ajudassem a gente estar divulgando também e que o espaço estava aberto se algum tivesse aberto em estar participando, só que eu vejo assim que a comunidade parece que não quer se envolver muito não sei se eles têm outros projetos e estão ocupados com outras coisa e não sobra tempo em estar participando aqui na escola, mas é muito

²⁴⁴Segundo informações da coordenação, os interessados deveriam ir até a escola e selecionar uma das atividades que eram ofertadas em horários específicos aos sábados.

*pouco é mais para estar divulgando para a gente tanto nas reuniões deles
essa divulgação eles fazem*

As observações das ações do PEA na escola Sul A ocorreram três semanas após o começo do Programa. Manteve-se, inicialmente, contato com a coordenadora comunitária, que era uma funcionária da escola que estava responsável por abri-la. Segundo seus relatos, estava no bairro desde a sua fundação e foi possível perceber seu olhar sobre essa comunidade, seu senso de pertencimento, sua crença nas ações da escola, considerando-a importante para a comunidade, apesar dos acontecimentos. Nesse dia constatou-se a presença de dois monitores, da diretora e de alguns alunos que estavam chegando. Poucos alunos se fizeram presentes e nenhum membro da comunidade foi visto no local. Percebia-se que a adesão da comunidade era baixa, diferente do que ocorria na escola Sul B no qual o movimento da comunidade no interior da escola era intenso. Como, porém, o Programa estava iniciando, acreditava-se que a participação fosse melhorar. Observou-se a atividade de esporte na quadra e de artesanato no refeitório. Sem anotações e sem perguntas, as ações desenvolvidas durante toda manhã foram acompanhadas. Os alunos olhavam desconfiados, alguns questionavam a presença de uma pessoa estranha na escola, observavam e cochichavam com os colegas. Outros alunos foram chegando em número maior para a participar das atividades de esporte, principalmente os adolescentes da escola, que revelavam entusiasmo com a atividade esportiva. Algumas mães estavam presentes, principalmente na oficina de pintura em tecido. A presença das mesmas era tímida, silenciosa, algumas chegavam até o portão para trazer o filho, olhavam e iam embora, talvez houvesse um estranhamento pelo fato de a escola estar ofertando atividades aos sábados. Era preciso conferir!

A paisagem do bairro chamou atenção, em todas as observações, pois a escola está localizada num ponto alto, o que permitia observar quase toda extensão das ruas. Era impossível deixar de observar a falta de estrutura física das casas pequenas e improvisadas, construídas em meio aos morros, deixando à mostra a falta de políticas públicas naquela comunidade. A escola também revelava a falta de investimento: o alambrado que a cercava estava furado, uma quadra sem estrutura, pequena com a pintura já desgastada pelo sol era um ambiente apático, sem vida e sem atrativos. Em uma conversa num dos momentos de observação com a diretora, ela discorreu sobre a organização das ações e algumas dificuldades. Relatou sua preocupação com a baixa adesão da comunidade ao Programa, mas esperava que, ao longo das atividades, a comunidade se aproximasse. Em meio à conversa,

destacou que até que o Programa não dera tanto trabalho como ela pensava, pois achava que era “mais uma coisa para a escola fazer”, parecia motivada dizendo que estava preparando uma atividade para o sábado seguinte, que seria a Semana Cultural, juntamente com a reposição de um dia letivo e aproveitaria para divulgar o PEA e o PME.

Participou-se das atividades do PEA em conjunto com a Semana Cultural e, diferente das outros dias de observações, naquele sábado a escola estava cheia, com vários professores, equipe pedagógica, muitos alunos e algumas mães. Todos estavam agitados e ansiosos com as apresentações que iriam acontecer durante a manhã, além disso, nesse dia, tinha-se como pretensão lançar publicamente a chapa para eleição de diretores e reposição de algumas aulas. O tema proposto - “Diversidade” - deveria ser representado em danças, música painéis. Percebeu-se a presença de muitos professores no pátio da escola, conversando, observando. Alguns pareciam alheios ao que estava acontecendo; outros, completamente envolvidos. Em determinada oportunidade, durante conversa com um deles, sua opinião causou certo estranhamento. O professor relatou, de forma espontânea, “Não sei o que está acontecendo aqui, porque sou professor da terça-feira e preciso cumprir horário. “Hoje vai ser difícil passar a hora”. No entanto, mesmo parecendo alheio às ações do dia, fez alguns comentários sobre a falta de investimento do governo nas escolas públicas, principalmente nas de periferia. Teceu reclamações sobre a equipe pedagógica que, na sua opinião, protege o aluno e evita a todo custo que os alunos sejam encaminhados para o Conselho Escolar. Relatou que, mesmo trabalhando no Ensino Médio, não tem expectativa sobre a terminalidade dos alunos e nem mesmo de estes seguirem para o ensino superior. Isso incomodou, pois o professor não confiava no futuro dos alunos daquela comunidade: o fato de morarem na periferia antecipava para o aquele professor o futuro dos mesmos. Teve-se a percepção de que a precariedade daquela escola pública havia anulado as perspectivas do professor com seu trabalho e o desempenho acadêmico dos alunos. Ao mesmo tempo, observou-se um grupo de professores que conversavam, incomodados com a presença do tráfico nas ruas próximas à escola, pois se via e sentia-se no ar a droga no seu entorno. Em meio a isso, as ações aconteciam na escola. Parecia que aquilo era parte de um cotidiano e que não incomodava os alunos.

As observações do movimento de alunos e professores, o depoimento espontâneo do professor, as apresentações artísticas e a precariedade da população e da própria estrutura da escola desencadearam, naquele dia, algumas indagações. Por que a falta de estrutura das escolas públicas perdura ao longo da história de sua constituição? Por que elas não alcançam a tão almejada, discutida e mensurada qualidade? Quais fatores a impedem? Quais interesses?

Para responder a estes questionamentos, precisa-se considerar quer a expansão escolar no Brasil ocorreu de modo imprevisto em algumas situações, no “improviso” decorrente da inserção inesperada de segmentos populacionais na escola que trouxeram para dentro da instituição referências socioculturais e expectativas que esta não estava preparada para atender, ocasionando estranhamento e dificuldades de interlocução que têm sido interpretados como falta de formação dos professores em lidar com a nova clientela ou a incapacidade dos novos segmentos para a formação escolar como nos alerta Algebaile (2009) Essas interpretações, nominadas como “fracasso escolar” hoje “falta de qualidade” ficam na superfície, sem chegar às relações que produzem a falta de investimento na escola pública.

Ao longo dos sábados observados, a baixa frequência nas atividades do PEA permanecia, exceto no esporte. O número de participantes a cada sábado era ainda menor. As ações seguiram-se, mas a comunidade não aderiu a elas, não se sabia, ao certo, os motivos. Tal situação parecia incomodar a todos. Conversando com a coordenação do PEA, que tinha a função de organizar as atividades e distribuir os recursos do Programa, esta relatou sua preocupação com a baixa frequência dos alunos e que, para tentar reverter a situação, estava mantendo contato com as famílias para verificar os motivos da desistência. Sua hipótese sobre a não adesão das famílias estava no fato de os pais (entende-se mães) trabalharem a semana inteira e, no sábado, terem dificuldades de saírem, em função dos serviços domésticos. Reclamou que a escola não teve apoio para o desenvolvimento adequado do Programa, que receberam poucas orientações sobre os procedimentos administrativos e pedagógicos e que enfrentaram muitas dificuldades para desenvolvê-lo. Mesmo reconhecendo sua importância, percebia a falta de infraestrutura.

Eu acredito que esses projetos são excelentes, porém falta muita infraestrutura da escola, falta melhorar isso para que o projeto consiga atingir realmente o objetivo, porque quando você não tem uma estrutura, quando você não tem funcionário suficiente para estar atendendo esse aluno, acaba sendo peso na escola, porque a gente quer desenvolver, mas a gente não consegue porque a gente não tem estrutura suficiente para estar atendendo esse aluno. [...] Eu acho que os governos deveriam investir mesmo na escola para depois estar colocando esses projetos. (CPEA/A)

As reclamações sobre a falta de apoio se estenderam também ao processo de implantação do PEA. Relatou que, apesar de existir uma coordenação que passa na escola uma vez por mês para verificar o andamento do Programa, o seu desenvolvimento era de inteira responsabilidade da escola. Sobre o processo de formação, relatou sua inexistência e que as informações foram obtidas por conta própria, junto ao manual do projeto ou em

documentos disponibilizados na internet. Assim, as orientações se restringiram ao setor financeiro.

Nada basicamente nada, nada mesmo o manual do projeto eu fui atrás peguei na internet para começar entender um pouco a orientação que nós tivemos foi basicamente financeira, como utilizar esse recurso, agora a parte pedagógica nós não tivemos nenhuma orientação nenhuma formação. Eles injetaram o programa... Deram o programa para a gente e tipo assim.... tó se vira! (CPEA/A)

Percebe-se, nos relatos, que o PEA foi implementado à revelia da escola, com a função de resolver um problema emergencial: reduzir a depredação do prédio. Essa adesão forçada interferiu no seu desenvolvimento e não garantiu a adesão da comunidade.

Em agosto de 2012, após o término das atividades, em um dos momentos de observação, indagou-se à coordenação sobre a avaliação do Programa. Segundo relatos, não havia ocorrido. Apenas lhe fora comunicado que deveria prestar contas em janeiro. Informou a possibilidade de sua continuidade, no entanto não sabia dizer para quando, pois estava aguardando orientações. Relatou que havia a previsão de término do Programa para o segundo semestre, pois havia completado 10 meses, no entanto a escola recebera um comunicado para sua continuidade até final do ano, com a permanência dos professores garantida. Assim, a escola continuou as ações de forma precária, pois algumas oficinas precisavam de determinados recursos e não se tinha dinheiro para realizar compras. Também estariam faltando produtos de limpeza e alguns alimentos. A orientação era de cobrir as necessidades com os recursos do fundo rotativo, que seria insuficiente. Não interromper as ações do Programa seria uma estratégia para tentar adequar o calendário do PME com o período letivo escolar. Esse relato revela que à escola é atribuída a responsabilidade de gerenciar a falta de recursos e, mesmo de forma precária, garantir os serviços.

Diferentemente da Escola da Região Sul A, a adesão ao PEA, na escola Sul B, ocorreu por iniciativa da própria equipe escolar, ao identificar a falta de atividades de lazer para a comunidade em geral. Atos de violência e depredação não justificaram a adesão ao Programa. O PEA foi iniciado na escola Sul B em 2010 e teve seu encerramento previsto para 2011, mas, por solicitação da escola, teve a duração prorrogada para julho de 2012. Foi organizado para ocorrer aos sábados, ofertando as atividades de Grafite, Futsal, Artesanato e Cineclube, com cada oficina atendendo 20 participantes. Sobre a sua dimensão pedagógica, não se localizaram documentos que orientavam, relatavam ou avaliavam as ações, nem

mesmo foi mencionado no P.P.P, pois todo o conjunto de relatórios era encaminhado *online* por meio de um sistema de monitoramento do MEC.

Deste modo, os dados aqui apresentados foram coletados a partir de documentos administrativos, relatos das coordenações e observações. Já na dimensão administrativa, as Atas da escola revelaram a preocupação em atender suas recomendações, orientações administrativas e financeiras previstas para a execução do Programa. A coordenadora reforçou que a adesão aos Programas fora voluntária, pois a equipe escolar já tinha clareza das dificuldades da escola e das necessidades de oferecer algo diferenciado - espaços de lazer - aos alunos. Em várias ocasiões, ressaltou a receptividade do diretor geral, a efetiva presença da comunidade na escola, a qual facilitou o trabalho com o PEA.

Apesar de todas as dificuldades que enfrentava, estava sempre atenta às ações desenvolvidas e ao constante acompanhamento da frequência e desempenho dos alunos, visando à redução da evasão e da repetência. Outro aspecto que, desde o início da pesquisa, chamou atenção foi a excelente adesão da comunidade nas atividades propostas. O fluxo de crianças e adolescentes era grande, além de alguns pais que participavam das oficinas. O clima da escola e sua receptividade revelavam que a comunidade era bem-vinda.

Durante as atividades, as salas estavam sempre cheias, as ações eram bem organizadas e havia disponibilização aos participantes de material suficiente e de excelente qualidade²⁴⁵.

Presenciou-se, durante as observações, a presença da coordenação do Programa, direção, bem como da coordenadora geral do NRE que sempre estavam por perto, acompanhando as ações. A coordenação comunitária também tinha um papel importante, pois era responsável por abrir e fechar a escola, recepcionar os participantes e apoiar os monitores. Nada passava despercebido por ela e era possível observar sua satisfação em estar desenvolvendo esta função.

A flexibilidade do Programa e a espontaneidade contrastavam com o cenário da semana. Alguns adolescentes que, aparentemente, não faziam parte da escola, sempre

²⁴⁵Considerando as observações realizadas no período de outubro de 2011 a julho de 2012, as atividades da escola eram iniciadas às 8h00, seguindo até o período da tarde. As turmas estavam distribuídas em dois horários. A primeira, às 8h00, com atividades esportivas; às 9h00, iniciavam-se as atividades de artesanato, manicure e informática; às 10h00, havia um pequeno intervalo, durante o qual era oferecida uma alimentação leve para os participantes, e, logo em seguida, iniciavam-se as atividades de dança que, mesmo não fazendo parte do Programa, compunham as ações. Em alguns sábados à tarde, tinha-se um trabalho com horta e, em alguns domingos pela manhã, era oferecida a prática de esporte. A rotatividade das atividades ocorria de maneira tranquila. Cada grupo tinha clareza do tempo da oficina e dos momentos de troca. Em função da grande procura pelas atividades ofertadas, havia até uma lista de espera, segundo informação disponibilizada pela coordenadora comunitária.

permaneciam no pátio, andando ou conversando em pequenos grupos, demonstrando querer participar das atividades, mas não o faziam por inexistirem vagas. Em uma conversa com a direção num dos sábados de observação, esta informou que essa calma não era uma rotina da escola e que isso só ocorria no PEA. Junto com as ações do Programa, eram oferecidas aulas de balé acrianças e adolescentes da escola e coordenadas pela academia de dança do município. Esta atividade atraía muito os alunos e movimentava ainda mais a escola aos sábados. Durante as observações e na análise dos documentos, não se identificaram imediatamente os efeitos do PEA sobre a gestão da escola, os conflitos e as divergências. Isso só foi constatado nas entrevistas. Observa-se que os entrevistados, quando indagados sobre o PEA, tanto os da escola Sul A quanto os da Sul B ressaltaram a importância dos mesmos, no entanto não deixaram de revelar algumas dificuldades como a falta de oficinairos, formas de organização dos Programas, estrutura física e as exigências administrativas para sua execução. Apesar das diferenças quanto à adesão e ao desenvolvimento do Programa, ambas encerraram as atividades do PEA. A Sul A pela falta de adesão da comunidade e a Sul B devido aos problemas com a prestação de contas e as exigências administrativas.

4.4 O PEA E O PME E SUA INTERFACE LOCAL

A análise dos documentos do PEA e do PME, comentada no capítulo anterior, explicitou que a gestão do Programa, nos âmbitos pedagógico e administrativo, tem a escola como responsável principal promotora por: organizar, planejar, mediar, estabelecer as parcerias, garantir a frequência, a participação e as trocas. A unidade escolar é totalmente responsável pela execução dos Programas e exige um outro olhar sobre gestão e participação dos diferentes sujeitos na instituições, revelando que as ideias do modelo gerencial estão incorporado as iniciativas das Secretarias de Educação e também na escola na busca pela modernização de gestão como já salientava Cabral Neto (2009).

Assim, elaborar projetos de educação integral, em conjunto com escolas e as comunidades, a partir das vocações diferenciadas de cada território, ampliar a jornada escolar para, no mínimo, sete horas diárias, e expandir os territórios educativos são atos que deveriam ser garantidos por meio de um sistema de parcerias construído pelas redes públicas de ensino com a sociedade, comunidades, clubes, parques, museus, bibliotecas, cinemas, redimensionando a visão de tempo e espaços escolares (BRASIL, 2010a). Tal cenário é interpretado por Oliveira (2009c) como sendo as novas formas de regulação em oposição ao

governar que está fortemente marcado pelo adjetivo estatal. Utilizando-se do conceito de “ação pública” de Delvaux (2007 apud OLIVEIRA, 2009c) a autora relata a multiplicidade e a diversidade de atores que nessa nova perspectiva participam da implementação das políticas públicas que, por meio dos processos de descentralização, tem atenuado as relações de hierarquia entre os atores. Além disso, destaca a “relativização do impacto do momento da tomada de decisão da política e não linearidade dos processos de execução, o caráter fragmentado e flexível da ação pública.

Portanto esta ação não é só pública, no sentido de que também não é só estatal, já que o Estado se apresenta como mais um parceiro na relação. Além disso, o Estado não só não é o único ator público, como também não é monolítico; há, dentro dele mesmo, uma complexidade de organizações e diversidade significativa de dispositivos que, por vezes, podem produzir contradições internas no campo estatal (OLIVEIRA, 2009c, p. 26).

Considerando esse processo de incorporação do modelo gerencial os limites da formação da equipe, as divergências internas na Secretaria, os sujeitos locais revelaram, nas entrevistas, algumas estratégias construídas para a gestão e o enfrentamento das dificuldades durante a implementação dos Programas. Levando em conta o processo de implementação, o contexto das práticas, os diferentes atores envolvidos, a interpretação que fazem das políticas e considerando suas próprias referências, Barreto (2008, p. 11) destaca que há que se considerar as relações que se estabelecem na implementação das políticas com o público alvo.

As apostas feitas pelos formuladores quanto ao comportamento esperado das populações e a que se dirigem podem distanciar-se muito do que efetivamente ocorre quando elas são postas na prática. Assim como os profissionais do ensino, esses sujeitos são atores sociais que têm suas próprias referências, predileções e estratégias, e agem de acordo com elas.

Nas escolas, vários elementos explicitaram que os sujeitos, ao aderirem ou aceitarem a implementação dos Programas, levaram em conta outras lógicas, que estabeleceram prioridade diante das “contingências” do contexto. A coordenadora dos Programas na escola Sul B destacou alguns problemas com os órgãos superiores, em relação às orientações fornecidas.

[...] o pessoal que agente tem mais contato no núcleo o [...] às vezes, por exemplo, vou ler o manual estou com uma dúvida procuro e aí que eles vão atrás do manual que é uma demanda grande também o que aconteceu que a gente percebe que as escolas aderiram ao programa [...] e o pessoal do núcleo que deveria dar o suporte eles às vezes são os últimos a saber a informação (C/PME B).

Mencionou o campo financeiro como exemplo dos desencontros, pois eram notáveis as diferenças nas informações fornecidas pela equipe pedagógica. “[...] a gente não sabe, pede informação no núcleo, o núcleo não sabe, vai pedir em Curitiba”. O desencontro das informações e a troca de coordenadores conduziram a mudanças no encaminhamento dos Programas, em especial, no setor financeiro, gerando, assim, inúmeras dificuldades no seu desenvolvimento.

[...] esse ano nós estamos sofrendo para resolver um problema do Escola Aberta porque a própria secretaria lá em Curitiba antes de trocar dava uma informação agora trocaram alguns representantes eles estão dando outra informação [...] como são cargos assim também de uma rotatividade por questões políticas isso atrapalha muito a escola porque você tem um com conhecimento dois três anos já sabe o trabalho desenvolvido na escola ai chega alguém que não sabe nem do programa para te dar as informações. (C/PME B)

Sobre as mudanças administrativa e pedagógica que os Programas trouxeram para a escola, a coordenação da Escola Sul B relatou:

[...] trouxeram assim muito mais trabalho todo esse projeto assim... parece que não requer tanto, tanto trabalho... mais administrativo sobrecarrega muito a escola na questão de prestação de contas de relatório de inserir no sistema porque é o sistema da Secretaria de Educação do Paraná é o sistema do MEC tem o SIMEC tem o PDDE, então assim, esse trabalho ... que a secretaria e a direção fazem de ...de sistema de administração dos recurso, isso trouxe muito mais demandas para escola [...] (CPME/B).

A coordenadora dos programas da escola Sul B relatou que, ao mesmo tempo em que houve novas demandas administrativas e pedagógicas, o PME trouxe também o aumento de funcionários, além do acréscimo do número de pedagogos, no entanto, a necessidade da escola levou a inseri-los na rotina geral de atendimento.

Depois que nós aderimos a esse programa nós tivemos a oportunidade de ter dois pedagogos por período na escola, então assim já no começo já ficou bem claro quanto aumentou essa demanda no ano passado o pessoal aumentou para projeto então vai vim aqui trabalhar para o projeto não vai vim trabalhar na escola [...] (CPME/B).

Considerou positiva a chegada de novos funcionários para escola, mas ressaltou o aumento das atribuições, pois o “trabalho é muito maior, tem muito mais coisas diferente de

uma escola que não aderiu a nenhum programa.” Citou ainda o aumento dos recursos para atender os alunos, pois, ao se considerar a realidade das escolas e as suas necessidades, os Programas tornaram-se um benefício. De acordo com a coordenadora, “[...] esses projetos têm proporcionado coisas que essa comunidade nunca tinha vivenciado então, passeios, trabalho de campo, experiências em sala de aula” (CPME/B). Sobre o suporte e o material disponibilizado, destacou que os Programas ajudaram a suprir as necessidades da escola,²⁴⁶ disse que o diretor que estava lá havia mais tempo, sempre relatava que, em 2004, eles não tinham um “radinho de pilha” e quem já passou pela escola em anos anteriores, quando retornava, percebia e destacava as mudanças ocorridas. Nesse sentido, não dá para negar as contribuições do Programa com seus aportes financeiros.

Já a coordenadora comunitária da escola Sul B²⁴⁷ mencionou a alteração no clima da escola, na relação com as crianças e na comunicação com o diretor. Ressaltou o trabalho da direção da escola, dizendo: “o trabalho na escola tem melhorado.” Afirma que a direção sempre fora aberta. “[...] o diretor é uma pessoa que sempre trabalhou com projeto, sempre trabalhou com gente, liderança, sempre foi aberto, eu, como funcionária, nunca tive dificuldade, não.” (CPEA/B).

A coordenação dos Programas do NRE reconheceu alguns problemas gerados com sua implantação, salientando a resistência da equipe pedagógica. Segundo seus relatos, as atividades do PME representaram novas demandas de trabalho, porque existiam mais relatórios para serem feitos, o que possibilitou a autorização para a contratação de novos pedagogos. Citou, ainda, um “apoio a mais” com novas merendeiras, mas reconheceu que o PME desestabilizou a equipe.

Existia um acomodamento dentro da escola e aí o programa tirou algumas pessoas dentro da escola da zona de conforto. O diretor precisou reorganizar o horário dos pedagogos, o diretor teve que reorganizar o horário dos serviços gerais. Então você mexer com as pessoas, às vezes, é difícil. Você não quer sair da sua zona de conforto aquilo que estava há anos desse jeito, então vai ficar assim. Então eu acredito que as escolas reclamam ainda um pouco em relação a isso, mas a secretaria está tentando suprir, estar com um olhar diferenciado sobre essas escolas, tentando suprir todas as demandas dela (C/NRE).

²⁴⁶Os exemplos citados pela coordenadora estão diretamente relacionados ao PDE-Escola e aos outros programas que auxiliaram na melhoria do espaço físico da escola.

²⁴⁷Vale ressaltar que esta coordenadora é uma funcionária da escola, que exercia a função de cozinheira e, por morar no bairro, mantinha uma relação direta com as crianças e com as famílias.

O aumento das atividades foi também resolvido com a contratação de professores e monitores. Buscou-se apoiar as escolas, sempre informando para a Secretaria todas as reivindicações da equipe escolar e solicitando seu atendimento. Segundo C/NRE, as mudanças necessárias para atender às novas necessidades eram uma questão de reorganização do trabalho e as escolas estavam conseguindo se adequar, pois o PME promoveu um “[...] movimento diferente dentro da escola “[...]. Nós tiramos a escola, na verdade, daquela rotina do dia a dia. Ela teve um movimento lá dentro e isso faz você mexer com esse movimento da escola”. Relatou que houve “algumas resistências”, entretanto as escolas conseguiram trabalhar com estas mudanças, mesmo existindo um desconforto, decorrente dos questionamentos sobre a infraestrutura e a necessidade de ser e adequá-las. Ressaltou que ainda havia um receio em trabalhar fora da escola, com: “abrir os portões da escola”, reconhecendo que isso exigia muita responsabilidade. Avaliou que, no ano de 2011, “[...] percebeu que a direção e a equipe pedagógica estão conseguindo trabalhar, mas, ainda, com dificuldades.”

Além do espaço físico e a estrutura organizacional dos Programas (horários, atividades, rodízios etc.), houve os problemas com o despreparo de professores e monitores atuando neles, em especial o PME. Apesar da preocupação da SEED em querer assegurar professores com formação específica na área de conhecimento em que as atividades são oferecidas, relatada anteriormente, isso não foi efetivado na prática. Não se contou com profissionais que, de fato, pudessem atender às especificidades que as atividades propostas pelo PME exigiam. Na escola da região Sul B, relatou-se que alguns professores foram bem aceitos pelos alunos e outros não, pois, com a falta de formação e o despreparado, a dificuldade aumentava diante da alta rotatividade. A coordenadora do PME da escola Sul A dizia que, inicialmente, não havia preparação da equipe para atuar nas oficinas, que o profissional não estava preparado para “essa aula diferenciada”. Esta situação foi mudando a partir de 2010, com sua gradativa adaptação, entretanto não deixou de destacar que o trabalho inicial foi marcado pela sua ausência, até mesmo nas semanas pedagógicas, diziam não haver uma formação específica para atuar nos Programas. Sobre essa realidade relatou-se

Não vi nada pelo mesmo, assim, que eu me lembre né não havia preparo nenhum. Muitos professores chegam nem sabendo direito o que é. Agente tem que explicar para eles e muitos não conseguem, às vezes, se adequar (CPME/A).

A escola Sul A não conseguiu suprir algumas dificuldades dos professores, apesar das tentativas, pois dependia de sua adaptação e muitos não conseguiam e percebiam que o Programa exigia uma dinâmica diferente de trabalho:

A gente tenta né, mas não consegue porque muito depende do professor né, tem professor que infelizmente não é flexível né para perceber essa dinâmica diferente. Outros aceitam na hora assim, mas depois [...] (CPME/A).

Sobre o limite na formação, uma das professoras relatou que as orientações e acompanhamento ocorreram por meio dos documentos orientadores do PME, disponibilizados para leitura e narrou como planejou suas atividades e as adaptações que precisou realizar diante da falta de estrutura.

[...] a pedagoga me apresentou um projeto do MAIS EDUCAÇÃO tanto que eu não sabia realmente como funcionava e passou a documentação para mim ler, para eu poder saber o que eu tinha que trabalhar ela fez eu criar os planos de aula em cima daquilo que podia [...] (PME01/A).

[...]apoio eu não sei te dizer se eu tinha apoio, mas orientação não, eu não tive orientação nenhuma para desenvolver esse projeto.Tem a pedagoga, mas a única coisa que fizeram foi entregar o planejamento, o que era para ser feito em sala e pronto, porque, no entanto até o planejamento anual bimestral eu tinha que fazer porque não tinham nada lá (PPME02/A).

A equipe da escola Sul A é unânime em apontar a falta de formação e acompanhamento das ações junto à escola, por parte dos órgãos superiores, deixando toda a responsabilidade dos Programas à própria escola e esta, por sua vez, passava ao professor a incumbência de adequar-se às suas exigências. A rotatividade dos educadores também é registrada no PME. No ano de 2012, trocou-se a equipe de oficinairos e algumas vagas não foram preenchidas, assim como havia acontecido no ano de 2011. Na escola da região Sul B, uma dos entrevistados, que estava na escola com o vínculo de PSS, relatou:

[...] a gente não consegue dar sequência no trabalho, desenvolver, meio que estar apagando incêndio e em relação ao projeto MAIS EDUCAÇÃO eu tive contato só nessa escola em primeiro lugar, foi a partir de abril, mais ou menos, que eu comecei a saber o que era esse projeto eu tenho pouco conhecimento ainda é no dia a dia a gente acaba aprendendo. (PPME/ B1)

Simplesmente eu cheguei lá... e precisava pegar aceitar para poder abrir o meu... contrato... e.... mais aí depois que eu pequei o projeto tudo daí eu fui atrás de saber o que era qual que era o objetivo e tudo mais [...] (PPME/B1).

Apesar dos recursos disponíveis, um dos professores envolvidos com o PME salientou a falta de preparo dos professores para trabalhar. Ressaltou, ainda, o excesso de atribuições à escola e relatou que não conseguia dar conta, além do que, a família, por sua vez, está muito ausente do processo educativo. Sugeriu a presença de uma equipe maior dentro da escola.

Olha eu acho que tem quer ter mais gente trabalhando, tem que ampliar não é só a estrutura da escola, tem que ampliar a equipe... Eu acho que ampliando a estrutura e a equipe acho que daí dá para você dividir o trabalho, porque se até hoje, se até 2009, sem o projeto, tinha evasão, tinha violência, tinha todas as esses aspectos que tem [...] com mesmo corpo de docente a gestão tudo mais em dois anos com mesma quantidade de pessoas que trabalham por trás da cortina vai dar certo? Vai funcionar? Vai sobrecarregar mais porque é uma tensão [...] o que era focado no lugar só agora tem que dividir para um outro lugar (PPME/ B).

Como já destacamos no capítulo anterior, o programa propôs a descentralização dos recursos financeiros por meio do PDDE, processo que exigiu da escola uma dinâmica para a compra dos materiais necessários, como fazer orçamentos, organizar reuniões para aprovação, prestar contas, além de pagar, ou ressarcir, aos monitores o que exigia relatórios e recibos, levando à necessidade de criar estratégias para gastar os recursos dentro dos prazos estabelecidos e realizar a prestação de contas atendendo a todas as exigências. Os entrevistados relataram as dificuldades encontradas no cotidiano escolar para utilizar os recursos dos Programas. Na escola Sul A, destacou-se aumento das prestações de contas com a adoção de programas federais, citaram-se o PME, PEA, FUNDO ROTATIVO, PDE, PDDE, o que intensificou tanto o trabalho quanto as responsabilidades. Ressaltou-se a falta de tempo para realizar tais incumbências, em especial, os orçamentos solicitados: “[...]eu não dou conta de todos os afazeres que eu tenho aqui e correr para fazer três orçamentos [...]” (D/A). Destacou, ainda, as exigências e prazos definidos, relatando que, às vezes, dispõe-se de um tempo bom para gastar, mas, em determinadas ocasiões, este é curto e, quando isso ocorre, é preciso agilizar todo o processo, para não perder o recurso. Citou algumas dificuldades diante do reduzido número de funcionários para auxiliar e descreveu sua rotina de trabalho para explicitar a sobrecarga gerada pelo gerenciamento dos programas:

[...] para a prestação de contas, [...] é difícil, porque eu tenho que sair daqui, eu tenho que fazer três orçamentos, eu tenho que cotar os preços de uma coisa mínima, porque eu não posso comprar todas as coisas que vou usar no curso de uma vez só. Então, pensa às vezes que não é, mas é difícil,

porque eu precisava dar o curso e ao mesmo tempo eu preciso fazer as compras, só que eu não posso chegar num lugar e comprar, mesmo que eu sei que lá é mais em conta eu já pesquisei, não eu tenho que fazer os três orçamentos, tudo isso é tempo, se eu tivesse um contador na escola para mexer só com isso de fazer pesquisa de preço de comprar [...] Não tem, não. É a diretora (D/A).

As dificuldades no gerenciamento do Programa foram ressaltadas, devido às exigências administrativas e à sobrecarga a que a direção fora submetida:

Eu como diretora eu tenho que olhar o recurso inteiro, todos os recurso que vêm para escola, toda a compra, o que falta, o que deixa de faltar, problema com funcionários, problema com o pai, problema com o aluno, então a gente fica um pouca limitada, a gente não tem o tempo suficiente que a gente gostaria para estar fazendo, porque às vezes agente fica o dia inteiro aqui e não dá conta no que tem para fazer (D/A).

Sendo o recurso insuficiente, relatou que buscava alternativas com os da própria escola “[...] quando a gente vê que está faltando material e a gente vê que a verba que veio não vai dar, a gente acaba comprando alguma coisa ou outra com recurso própria da escola [...] a única dificuldade é que o recurso é pouco [...]” (D/A). Assim, novas exigências, tarefas e responsabilidades trazidas pelos programas foram sendo incorporadas à rotina, e os relatos demonstram uma insatisfação. Santos e Oliveira (2011, p. 40), ao discutir a atual realidade dos diretores de escolas, destacam que:

[...] a regulamentação da gestão democrática, sem a devida adequação das condições materiais, de trabalho e de organização do tempo e da estrutura administrativo-pedagógica da escola resulta em desafios e novas responsabilidades e funções ao diretor, alterando a natureza de suas atividades e perfil.

Quanto à prestação de contas, citou-se a burocracia, ao relatar as exigências feitas para elaboração dos relatórios de prestação de contas. Ressaltou-se que, geralmente, os documentos voltam para correções, porque são minúcias que são observadas e questionadas. Dificuldades para gastar os recursos, principalmente, se os materiais forem específicos e as compras acabam sendo morosas. Sobre essa questão, uma das coordenadoras relatou “[...] é até um absurdo duvidar que a gente está usando o dinheiro para aquilo. Tem que ter três orçamentos. ‘É uma burocracia muito grande’”.

Eles dão recurso, mas existe uma burocracia o problema é a burocracia tudo aquilo que eu passo para a diretora eu falo isso eu posso comprar, está garantindo ela vai lá ela compra quantidade que eu preciso. Tem certas coisas que ela não pode comprar porque precisa fazer três orçamentos, você não acha três orçamentos, porque só tem um lugar para comprar, eu falo: Ai Jesus Cristo! Eu vou lá eu compro porque eu preciso para a aula X [...] (PPME/A)

Apesar do volume de recursos, estes foram considerados insuficientes para atender às necessidades dos Programas, em razão das rubricas que definem onde os recursos podem ser aplicados. “[...] a quantidade, o valor é grande, porém ele é direcionado, ele é super direto. (CPME/A) As sobras não podem ser empregadas em outras necessidades sem a autorização do setor financeiro, pois os recursos estão direcionados em rubricas específicas e isso dificulta o real atendimento às necessidades da escola e à gestão dos Programas como já relatado por C/E 2 Os entrevistados apontaram para a necessidade de uma maior autonomia para a escola empregar os recursos em situações urgentes. Foram unânimes em relatar o controle existente. Na verdade, a escola deveria seguir as orientações dos manuais. “Então autonomia, autonomia entre aspas, porque eu tenho que comprar aquilo que está lá no papel mesmo que eu tenha aquilo [...].”

É justificado, direcionado dentro daquilo que o núcleo, capital custeio. Por exemplo: oficina de escultura, oficina de escultura tem que comprar argila, veio o material para o capital compramos o material de capital e outro tanto para comparar custeio que seria argila e outras listadas, ai veio comprou com o dinheiro e acabou a argila. Então não tem uma reposição dessa verba o que poderia estar sendo tirado lá do monitor está sobrando.No ano passado podia fazer isso compramos os instrumentos, porque rádio o governo tinha que ter mandado todo o equipamento não mandou liberou a verba do monitor compramos chegou o equipamento para você ver chegou um ano depois chegou um ano, começou em 2010 chegou no final de 2011 (CPME/A).

Na realidade, só poderia ser adquirido tudo que estivesse listado nos manuais orientadores. Além disso, o emprego do recurso exigia da equipe um planejamento para comprar o que fosse necessário, sem desperdícios.

[...] a escola tem autonomia para ir lá e comprar desde que o material esteja incluído na lista que se pode comprar com esse recurso a gente não pode fugir do manual [...] só que esse recurso é pouco a gente tem que saber administrar bem para ele dar certinho para os dez meses a gente tem que dividir esse recurso [...] a gente não pode fugir muito do orçamento [...] (CPEA/A).

A equipe da escola Sul B também destacou que a aplicação dos recursos deveria seguir o padrão proposto nas orientações, ressaltou algumas mudanças na compra de materiais²⁴⁸ e, apesar de reconhecer que esta era uma estratégia que a secretaria e o MEC encontraram para controlar tal aplicação, isso dificultava o trabalho da escola e que, às vezes, até obrigava a aplicar de forma que não atendia às necessidades. Diante disso, propôs alterações na planilha de compras, mas sempre dependendo da autorização dos órgãos superiores e respaldada pela comunidade, por meio de suas representações legais.

[...] então uma alteração por menor que ela seja ela só tem força se ela for uma alteração sugerida pela comunidade uma vontade da comunidade, um desejo da comunidade, uma necessidade da comunidade, então nos reunimos a comunidade expusemos essa questão de uma forma simplificada... [...] a gente manda assim, em nome da comunidade como uma sugestão da comunidade e para fazer a comunidade tem que estar ciente do que esta acontecendo (CPME/B).

A escola Sul B atendeu às orientações dos manuais da SEED, mas não deixou de fazer adequações, quando necessário, sempre atenta às suas necessidades, buscando, respaldo da comunidade. No final de 2012, a coordenadora dos Programas relatou um problema que estava preocupando a escola e a direção. Tratava-se da prestação de contas que havia sido reprovada, pois foi considerado irregular o ressarcimento de uma funcionária da escola, que era coordenadora comunitária do PEA, e a escola teria a responsabilidade de devolver o dinheiro gasto. Segundo relatos, isso seria impossível, pois a APMF contava apenas com os recursos encaminhados pelo governo e algumas doações dos pais. Apesar dos questionamentos, a escola ressarciu o valor solicitado.

Oliveira (2009c, p. 29) ao discutir a ação pública implementada de forma descentralizada, envolvendo diferentes atores da sociedade civil, expõe que essa realidade:

Pode levar a uma complexificação do processo de execução que, em última instância, pode significar a perda da garantia de critérios e formas de gestão que sejam de fato públicos, no sentido de que expressam os interesses mais amplos e se constituam como um bem comum. A ação pública à medida que é descentralizada para o nível local e envolve atores de fora do Estado na sua consecução, pode se traduzir em particularismos e resultar em que seja ela mesma cada vez menos estatal e cada vez menos pública.

As entrevistas explicitaram, de maneira geral, que os Programas trazem novas exigências para a escola, principalmente, na gestão dos recursos financeiros tendo como

²⁴⁸Cita o exemplo do taekwondo que era composto de um kit no valor de 8 mil reais, no entanto a escola já havia recebido o Kit novo, ao considerar inviável comprar gastar 8 mil reais com isso de novo.

consequência o aumento de tarefas (cotação de preços, elaboração de relatórios de prestação de contas, administração dos recursos, busca de alternativas quando os recursos são insuficientes para atender às necessidades). Destacaram, ainda, a falta de autonomia na gestão financeira, que os obrigava a comprar somente o que era previsto nas orientações dos manuais e mencionar uma burocracia como uma forma de controle dos gastos. A equipe sentia-se incomodada quando não conseguia dar conta das exigências: “é pouco tempo”, “é muito burocrático”. Entretanto, em meio a isso, não percebiam que estavam, na prática, atendendo às exigências das novas estratégias de gestão das escolas que buscam, por meio dos processos de descentralização, mudar a lógica de financiamento da instituição pública. Faltou dinheiro porque a escola gastou mal? Não. Os recursos não deram, pois, na verdade, não iriam cobrir todas as necessidades. A intenção seria ensinar a escola a se responsabilizar pelo ônus financeiro desses programas, buscando alternativas e/ou aprendendo a “fazer mais com menos”, “gastar melhor”, fazendo-o de forma otimizada e criativa, conduzindo-a para estratégias “cada vez menos estatal e cada vez menos pública” como alertou Oliveira (2009c).

4.5 A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE

Além do processo de descentralização dos recursos, os programas PEA e PME preconizavam, como um de seus elementos basilares, o diálogo entre escola e comunidade. Ambos sustentavam esta relação e buscavam: “*ressignificar o espaço da escola*”, “*quebrar os muros existentes entre a escola e a comunidade*” e promover o “*diálogo com a cultura local*”, enfim propunham-se à abertura das escolas para as vivências comunitárias e integração entre os saberes, dialogando com os agentes sociais, além dos territórios e saberes que envolvem as experiências comunitárias. Dessa forma, sugeria-se a construção de vínculos entre a escola e a comunidade, estimulando a participação no cotidiano da instituição em tomadas de decisões e colaborando para a qualidade das suas atividades.

Na escola Sul A, a equipe escolar lamentava tal resistência, relatando que esta falta de participação não ocorria apenas nos Programas, mas no trabalho da escola como um todo. O comparecimento às reuniões de pais, ou às solicitações individuais, era mínimo e sempre havia justificativas.

A população nossa aqui... Não sei eles vêm assim, às vezes, quando a gente chama e pressiona para vir “Ai porque eu trabalho, você pensa que eu tenho tempo, eu tenho sete filho eu tenho três filhos” Eu tenho mãe que tem

trezes filhos, eles jogam a responsabilidade para você. “Eu tenho que fazer, quantas vezes eu ouço pelo telefone eu não vou, eu tenho que fazer, eu tenho mais o que fazer”! Às vezes, o filho não faz parte desse fazer dele. Então eu vejo essa dificuldade dele entender que o problema é dele e que ele tem que acudir enquanto é tempo, porque depois vai piorar (D/A).

A participação dos pais só ocorria quando havia interesse. Citou-se o exemplo de uma convocação que foi realizada para discutir sobre o Programa Bolsa Família. Essa foi a única vez de que se lembra que fez uma reunião, com a presença de todos: alguns porque queriam fazer parte do programa, e outros porque não queriam perdê-lo²⁴⁹. Reconhe-se que a maioria das famílias precisava trabalhar muito e que, às vezes, só uma pessoa é responsável pelo sustento, que pode ser o auxílio do Bolsa Família, e, por isso, lutavam para não perdê-lo. Lamentava-se esta realidade e considerava-se isso muito difícil.

[...] sozinha nós não fazemos nada, tem que ter a colaboração e a presença dos pais e são pouquíssimos aqueles que estão presentes, que estão preocupados com os filhos, envolvidos mesmo (D/A).

É difícil, porque, se a gente marca uma reunião, se comparece muito pouco pais que vêm. Então assim a gente vê que eles têm uma resistência muito grande de vir aqui [...] (CPME/A).

[...] não sei se eles têm outros projetos e estão ocupados com outras coisa e não sobra tempo em estar participando aqui na escola (CPEA/A).

Destacou-se que a negligência dos pais estava relacionada às condições de trabalho, à falta de tempo e, também, ao desinteresse. Sua ausência dificultava o trabalho da escola, principalmente do PME, pois os alunos nele inscritos eram aqueles cujos pais tinham pouco tempo e, em geral, não contavam com ninguém em casa para ficar com os filhos. Percebia-se que a implantação do PEA não possibilitou a ampliação da participação, pois não houve uma aproximação da comunidade em geral e nem mesmo das famílias em particular. Este distanciamento foi considerado por um dos membros da equipe escolar uma característica da comunidade e também reflexo de uma sociedade que está desinteressada. No entanto uma das coordenadoras do Programa avaliou o trabalho da escola e reconheceu que ocorreram algumas limitações no trabalho desenvolvido.

²⁴⁹ Diante da precariedade das famílias desse bairro, a Bolsa Família é, em muitos casos, a única renda.

[...] faltou envolvimento da comunidade faltou, talvez a até a escola em estar fazendo alguma coisa a mais para estar atraindo insistir um pouco mais para essa comunidade estar vindo para a escola e também faltou por parte do núcleo de educação eu acho que está havendo falha em todos os pontos [...] de repente as oficinas que estamos trabalhando não é tão interessante para eles [...] (CPEA/A).

Salientou-se, ainda, que a comunidade desconhecia o poder que tinha dentro da escola e esta falta de envolvimento se estendeu também às instituições organizadas do bairro, como associação de moradores, mulheres etc. e que, com isso, a comunidade estava perdendo.

A comunidade acho que não percebeu que é bom para ela, a comunidade está sendo a menos interessada, porque você fala, você fala, mas a pessoa fica ... meio pro lado com medo de vir para um projeto e ter que pagar por aquilo ou de ter alguma coisa de firmar um compromisso sabe que ninguém quer compromisso, então eles ficam meio arrecunhada [recuada] eu acho que o menos interessado ai é a comunidade (RPAPMF/A).

Considerou-se, também, o desconhecimento dos pais sobre o trabalho da escola e o direito de participar “[...] eles não conhecem a escola é, a realidade é essa... as pessoas aqui ainda não aprenderam que elas têm espaço e voz dentro da escola. Eu acho que é uma questão cultural.” (PPME/A). Em alguns momentos, percebia-se a aproximação dos pais, mesmo que tímida, querendo participar, pois havia muitos pais interessados que levavam os filhos e ficavam acompanhando as atividades. A professora apontou para a necessidade de ofertar oficinas que atendessem aos interesses desta comunidade. Já outro professor do PME/A relatou que não observou a participação dos pais. “Não, não conheci nenhum pai em nenhum momento eu via comunidade ali dentro a não ser para resolver problema de outros alunos mas não do projeto”. Diante da referida ausência, cabe indagar: Qual o real espaço de participação foi proporcionado pela escola a esta comunidade? Em que momento os pais estão presentes? Foram eles convidados para discutir a implementação dos programas?

Os dados das entrevistas revelaram que a família e a comunidade não participavam da gestão dos Programas na Escola Sul A, considerando alguns fatores: resistência, desinteresse, condições de trabalho, falta de tempo e simples recusa. A escola, mesmo, cobrando a participação das famílias, esqueceu-se de que a construção desta escola pública e de outras existentes no local foi resultante das lutas encaminhadas pelos moradores do bairro e por uma intensa participação da comunidade. Cumpre, portanto, indagar: Quais os reais motivos da falta de participação? Esta ausência poderia ser interpretada como uma forma de

resistência ao modelo de gestão da escola e também uma maneira de dizer que as famílias não estão concordando com o trabalho que vem sendo desenvolvido.

Na escola Sul B, é estreita relação da escola com a comunidade, busca-se, fomentar sua participação na escola que, segundo relatos da CPME/B, iniciou-se com o trabalho do PDE-Escola, porque possibilitou a organização e o conseqüente fortalecimento das instâncias colegiadas. Neste contexto, ressaltou a importância da APMF, pois:

[...] querendo ou não é a APMF que direciona todos os recursos financeiros por mais que nós diretores enquanto pedagogos direcionamos algumas coisa essas instancias colegiadas têm que estar presente porque assim eles têm que acompanhar aquilo que a escola está fazendo aqui como tem acontecido isso melhorou muito essa a participação todas as vezes que a gente marca uma reunião olha nós temos esse projeto a escola está pensando em aderir temos essas oficinas... mas... ainda no sentido deles saberem o que está acontecendo (CPME/B).

Destacou-se a participação do presidente da APM, que é uma pessoa muito dinâmica e presente “[...] ele é uma pessoa realmente participativa, ele ajuda muito a escola em reparos da própria escola está por dentro dos projetos sempre que a gente convoca para as reuniões ele nunca falta [...]” (CPME/B). A coordenadora relatou que já havia percebido que todos os projetos exigem esta participação da comunidade, porém, mesmo enfatizando a participação do APMF e do Conselho Escolar como instâncias colegiadas, a presença da comunidade precisa ser estimulada. Ressaltou que a comunidade local se mostrou bastante participativa no bairro por ter uma liderança comunitária forte. Isso, em sua opinião, facilitou o trabalho, pois a escola tornou-se um ponto de referência, tanto para a comunidade desenvolver algumas ações dentro da escola, quanto para sua gestão. Sobre a dimensão desta participação, citou, como exemplo, a eleição de diretores “para a nossa surpresa, foi uma adesão de mais de 80% da comunidade então às vezes agente pensa assim a gente incentiva e vem pouco ...mas eles estão acompanhando estão acompanhando, mesmo não vindo na escola, estão acompanhando.” (CPME/B). No entanto os relatos de RPAPMF/B destacam que pais deixam a desejar na participação das atividades do colégio e do projeto.

[...] tem vários pais que a gente encontra e conversa sabe que o filho tem uns que vêm trazer, vêm buscar os filhos no sábado, sabem o que está acontecendo e assim confiam no pessoal da direção no pessoal que estão dando os monitores ...então é legal mas assim em questão de comunidade os pais se participassem um pouco mais seria [...] melhor (RPAPMF/B).

E, apesar de a comunidade gostar do que estava acontecendo na escola, ela não estava envolvida, encaminhavam os filhos, mas não queriam envolver-se, alegando não terem tempo. Sobre a participação de instituições: representantes de Igreja, posto de saúde, associações de moradores, associação de mulheres, relatou-se que é inexpressiva. Ressaltou-se, apenas, a participação da igreja e do posto de saúde, mas reconheceu-se que os programas aproximaram a escola da comunidade

[...] tudo que acontece no colégio visando assim como pai de aluno porque tem uma equipe que coordena sabe trabalhar com a comunidade, conhece a realidade da comunidade por isso que facilita muito a comunidade aceita.

Também não deixou de citar mudanças geradas na escola.

Do momento assim de anos que começou esses projetos, nós percebemos que o aluno que dava muito trabalhado se envolveu até nesses projetos, hoje é totalmente diferente ele já consegue ele consegue respeitar muito mais o professor os amigos ele mudou até de conduta até nos bairros dava trabalho aqui no colégio no bairro era o dobro a questão de vandalismo não respeitava pai e mãe relato assim que o filho está mais calmo [...] (PAPMF/B).

Mesmo com as críticas, mencionou-se que os Programas foram bons para a escola e favoreceram a participação da comunidade. As lideranças do bairro passaram a conhecer melhor a escola, os pais tornaram-se mais presentes, participando das atividades oferecidas pelo PEA. Destacou-se que o envolvimento da comunidade e o interesse das crianças aumentaram e que, além do mais, o Programa ajudara as crianças a melhorarem o comportamento, a relação com a escola e as notas.

É preciso reconhecer que a participação da comunidade na escola é marcada, também, por uma relação de desconfiança, de conflitos, de interesses divergentes, principalmente no atual contexto de ambiguidade das intencionalidades e as ressignificações de vários conceitos como já destacamos anteriormente. Sobre essa realidade, Cabral Neto (2009, p. 201) expõe que a participação transformou-se em “técnica de gestão que funciona, essencialmente como fator de coesão social e consenso”, conduzindo à despolitização da organização e da administração escolar. Nas escolas da Região Sul A e Sul B, essas ambiguidades estão presentes na ausência ou na presença da comunidade na escola. Os dados fornecidos por meio das observações e dos documentos analisados, além do que foi explicitado nas entrevistas, permitiram inferir que os pais da Escola Sul A, ao se ausentarem, mesmo com as estratégias utilizadas pela equipe escolar, que não favoreceram sua presença,

apenas viram nessa participação uma técnica de gestão exigida pelas normas administrativas dos programas para validar as ações. A escola, apesar de almejar que os pais participem, acompanhem seus filhos na execução das tarefas e nas tentativas de melhorar seu desempenho escolar, talvez deixe claro que a participação não deveria ultrapassar tais espaços, já que nenhuma menção foi feita a respeito de sua presença em instâncias colegiadas de maneira efetiva ou que, junto com a comunidade, opinem sobre a gestão dos Programas. Além do mais, mesmo considerando que, na escola Sul B a participação da comunidade é incentivada, diferenciando o trabalho da escola, e observando, na verificação das Atas, que a equipe escolar procurava registrar a maioria das decisões tomadas, sempre com o apoio da comunidade representante em instâncias colegiadas, isso não significa que este mecanismo de gestão tenha os fundamentos do efetivo envolvimento coletivo no processo de administração e no planejamento pedagógico da escola, exigindo uma maior atenção sobre os mecanismos utilizados para a participação dessa comunidade e suas reais intenções.

4.6 LIMITES E PERSPECTIVAS DO PEA E DO PME.

As avaliações dos entrevistados mostram a confluência das necessidades assistenciais e educacionais. Observa-se nos relatos que a adesão aos Programas esteve diretamente relacionada às necessidades de uma população que apresenta múltiplas carências e de uma escola que, na mesma medida, apresenta-se de forma limitada em sua estrutura física e pedagógica. Essa “materialidade escolar” impõe aos educadores um outro olhar e um redimensionamento de sua prática, necessidade que os deixa frente a uma árdua tarefa de propor ações adequadas a uma realidade inadequada das escolas públicas. As reflexões de Alves (2005, p. 230) auxiliam nessa reflexão, pois, de acordo com o autor:

Está colocada para os educadores, hoje, uma árdua tarefa: a produção de uma nova instituição educacional pública. Ela, que já vem emergindo por força da pressão social, não pode ser identificada como velha escola, ainda dominante e redutível, em grande parte, ‘à sua função especificamente pedagógica. Tal função não esgota o cedebral de funções sociais que a sociedade vem impondo ao estabelecimento escolar e que este, desprovido das condições adequadas, tem começado a realizar precariamente.

A realidade das escolas Sul A e B é um exemplo desse desafio que se apresenta à equipe escolar. A direção da escola Sul A expôs que, inicialmente, aceitaram-se todos os programas que estavam sendo oferecidos, pensando nas condições da escola e nas

necessidades da clientela. No início, tinha-se uma expectativa, era “tudo novidade”. Entretanto, apesar de ter noção das atribuições que trariam, só percebeu os reais problemas, ao implementar os referidos Programas.

[...] quando a gente começa a gente vê que a realidade é outra, porque não depende só de mim, eu dependo de monitor, dependo de professor, dependo de funcionário aí a gente vê que é tudo muito limitado, porque quando ele foi apresentado você vai ter direito a mais uma merendeira, a mais gente para cuidar do pátio, a mais gente para fazer isso e para fazer aquilo, e daí isso não aconteceu, isso não aconteceu! (D/A).

Apesar da euforia com a vinda dos Programas, em especial com os recursos financeiros, percebeu que, na prática, não foi o que pensava.

[...] porque a gente vê que não é aquilo, não é aquilo que a gente queria que fosse, até que ponto é válido esses programas federais, será que não estão aí para tampar um pouco o sol com a peneira, achar que o que estão fazendo está mudando! E é uma minoria que pode, não tem vaga para todo mundo não tem, nós temos 800 alunos eu tenho só 100 que participa, isso é escola integral, não é, então na minha opinião isso é um faz de conta (D/A).

No entanto, mesmo com os problemas, percebia suas contribuições positivas e compartilhava com os professores da escola que, em reuniões informais ou no Conselho Escolar, também relatavam melhoras no desempenho dos alunos. Ressaltou a oportunidade que o PME proporcionou para conhecer o aluno e a sua realidade, e que algumas crianças melhoraram com a frequência ao Programa. Destacou, ainda, que, no âmbito social, o Programa conseguiu cumprir seus objetivos, entretanto, isso já não ocorreu nos aspectos referentes à qualidade do ensino, pois os avanços eram pequenos em função de sua instabilidade.

[...] tudo é muito instável, assim hoje eu estou com o Programa eu ainda não sei, eu tive que falar com os professores que talvez ele acaba agora, [...] seria para acabar agora, eles falaram para agente que ate pode ser que ele vai continuar no nosso caso , mas assim, eles não gostaria que ele começasse agora, ele vai parar, porque eles gostaria que começasse em janeiro, fevereiro, marco [dias letivos] e terminasse em dezembro para não ficar, começa no ano termina na metade do outro (D/A).

A diretora apontou para a necessidade de uma reestruturação do PME e que o mesmo deveria atender mais crianças, pois muitas queriam entrar e não podiam, pois não havia vagas

e nem local para atendê-las. Lamentou as dificuldades e destacou que os programas deveriam funcionar em vista da necessidade da comunidade atendida.

[...] é uma coisa que deveria funcionar, porque nós temos alunos bem carente, aqueles alunos que ficam sozinhos e muitas vezes vão para a rua, e aqui eles fazem o acompanhamento e daí tem alguém para olhar para pedir para fazer a tarefa após o almoço, para comer, para se alimentar, porque tem uns que vinham sem comida e tem uns que vêm só por causa da comida, então eu acho que aqui, mais do que nunca deveria funcionar mesmo (D/A).

Sobre a existência de uma política avaliativa, os entrevistados relataram que não havia “[...] eles não questionam se a gente está gostando ou não tá.” As percepções sobre a contribuição dos Programas estavam, diretamente, relacionadas à mudança do comportamento dos alunos e ao atendimento de suas carências. Ressaltou-se que o PME oportunizou conhecer-se melhor o aluno, porque, no ensino regular, não se dispõe de tempo para isso “[...] quando a escola consegue estabelecer essa intimidade melhor com o aluno, ele também passa a ver a escola de maneira diferente, se comportar diferente”. Lamentou, porém, a baixa frequência dos alunos e as desistências “[...] a gente não consegue fazer com todos os que participam no início porque eles se desinteressam muitas vezes, eles vêm aqui, eles pensam acho que vão ficar aqui aí começa a cobrar que eles têm que fazer tem que... aí tem alguns que se desestimulam e param de vir (CPME/A).

Na escola Sul A, reconheceram-se pontos positivos do PME, mas, diante das dificuldades, os questionamentos eram inevitáveis e os benefícios acabavam sendo pequenos frente a tantos entraves, que não eram sanados por falta de uma avaliação “[...] não há essa avaliação né para gente, por exemplo, no final do ano eles convocarem olha vamos ver o que o que poderia mudar no MAIS EDUCAÇÃO para melhorar não há essa avaliação.” (C/PME A). As pequenas melhorias havidas em relação aos índices de evasão e repetência ocorreram devido à implantação da Sala de Apoio, e não do PME. A presença de professores-padrão, além da mudança de prédio que permitiu melhorar a disciplina da escola, a organização e a gestão da escola, pois a dualidade atrapalhava. Apesar destes benefícios e melhoras nos índices, a estrutura continuava falha, como exemplo, a falta de um laboratório no Ensino Médio.

Uma das professoras do PME ressaltou a não percepção de uma política de avaliação do Programa, apesar de considerar importante a escola de tempo integral, pois tiraria a criança do risco da violência física e moral, e apontou a necessidade de melhorias, de

acompanhamentos e maior investimento. A coordenadora do PME da escola Sul A avaliou que o Programa não estaria atingindo seus objetivos, pois se tem centrado somente no aluno e não tem conseguido alcançar a comunidade. Sugeriu que deveria haver, principalmente, autonomia no uso da verba e menos burocracia. Destacou a necessidade de melhoria na seleção do professor, questionou a sua validade, em função do número limitado de atendimento aos alunos:

[...] são poucos alunos que acabam se beneficiando, que agente vê o resultado. Se a gente tivesse uma estrutura melhor, condições, se tivesse essa autonomia aí que eu te falei, todas essas é... essa mudanças né que eu comentei aí valeria apenas tentar de novo (CPME/A).

Mencionou, ainda, o papel do governo (Estado) frente aos programas e percebeu que ocorreu uma responsabilização da escola pelos problemas gerados, pela falta de condições.

[...] eu acho que o governo deveria olhar mais para esse projeto, eles implantam fica bonito no papel, mas na hora da execução eles não estão nem aí solta na sua mão, fala o problema é da escola e se virem (CPEA/A).

Sugeriu a melhoria dos Programas e o investimento no espaço físico da escola e nos recursos humanos.

Deveria ter mais pessoas para atender, mais profissionais, mais professores, funcionários para a questão da limpeza, uma verba maior, porque o projeto mais educação não vem verba para comprar produtos de limpeza, então escola tem que pegar verba de outros programas para estar podendo colocar, para esse alunos [suprir] suprindo o que esse projeto não coloca então eu acredito que por enquanto continuar sem ter uma estrutura na escola o projeto não vai atingir seu objetivo na sua totalidade vai ficar, continuar a desejar (CPEA/A).

Outra professora do PME apontou os problemas com os espaços físicos, burocracia existente para a aplicação dos recursos e, também, dificuldades pessoais encontradas para compreender o comportamento dos alunos. Destacou a importância de o Programa ser uma alternativa para que as crianças não fiquem expostas à violência da comunidade. Também relatou suas contribuições para o desempenho escolar dos alunos atendidos e os vínculos que vão sendo construídos:

[...] umas das coisas legais do MAIS EDUCAÇÃO é que, a partir do momento que você tem mais tempo com ele, você acaba desenvolvendo um vínculo, criando um vínculo maior com a criança, você percebe com mais facilidade a dificuldade dele e você consegue ter um espaço para poder conversar algumas coisas que você não teria na sala de aula, portanto é muito importante isso eu percebo assim melhorar (PPME/A).

Revelou as possibilidades de acompanhamento proporcionadas pelo PME para identificação das capacidades dos alunos e suas dificuldades, relatando que o Programa ajudou a reduzir os riscos de reprovação dos alunos, as faltas nas aulas, além de minimizar os problemas de comportamento.

[...] nessa escola é muito visível, alunos de comportamento agressivo, alunos de comportamento violento, alunos de comportamento até de roubar eu sei que eles não estão mais fazendo isso, graças a essa oficina eu acho que eles acabam aprendendo que eles têm outras qualidades que supera tudo isso (PPME/A).

A professora, ao fazer uma avaliação do Programa, destacou que o mesmo deveria atender a mais alunos, que deveria ser ampliado e que as condições físicas deveriam melhorar. Além da necessidade de abrir a escola para a comunidade com condições adequadas, com recursos e materiais suficientes.

[...] mais pessoas mereceriam ter esse espaço. Quando você está tratando com escola de periferia e com crianças de situação de risco, eu acho que você tem que estar observando que normalmente essas escolas elas tem uma estrutura mais deficiente então o MAIS EDUCAÇÃO deveria criar... fazer uma pesquisa realmente e ver olha as escolas que nos estamos atendendo, será que elas não tem necessidade de infraestrutura, será que o nosso programa não deveriam ser ampliado se a gente tivesse como melhorar alguma outra coisa na escola a termo de longo prazo. (PPME/A).

Em relação ao PEA, a coordenadora da escola Sul A destacou que ele foi bem aceito, em especial pelos alunos. “Nós temos alunos que não participam do projeto, que querem ficar, mas, devido ao número que a gente consegue acolher dentro do espaço físico da escola, a gente não consegue atender a todos que gostariam de estarem participando”. Sobre a melhoria da qualidade e a redução dos índices de evasão e repetência, relatou que ainda há uma desistência grande na escola, mesmo dos alunos que frequentam o projeto. Apesar da melhoria dos índices, a desistência na escola ainda era grande “[...] nós já tivemos ano de a gente ter 30 a 35% de desistência, então se agente for calcular, melhorou sim porque esse ano

a gente não tem uma desistência tão grande como tinha nos anos anteriores, porém ela ainda continua.”

A diretora da escola Sul A explicitou algumas resistências relacionadas à implantação dos Programas, por parte de alguns professores, inclusive de sua parte, e comentou que: “[...] não queria muito não, porque eu acho assim a gente já assume um compromisso do dia do nosso trabalho, já deixa a família, a direção ocupa muito tempo da gente, e daí no sábado eu tenho que vir aqui também.”

Sobre uma sistemática de avaliação, a coordenadora dos Programas no NRE, relatou que quase todas as instituições que aderiram ao PME concordaram em continuar, exceto algumas da zona rural que tiveram maior dificuldade para transportar os alunos.

Comentou que algumas também perceberam que certas atividades selecionadas não deram certo e, depois, queriam mudá-las, mas que, para a troca, precisariam enfrentar uma burocracia e que deveria ser aguardada a autorização para isso. Como aspecto positivo, destacou o caminho que as escolas estão percorrendo em direção à Educação Integral. Em sua avaliação, a experiência do contraturno deveria ser estendida para 100% dos alunos, ressaltando que o Programa estava conseguindo tirar a criança da vulnerabilidade social.

[...] é possível tirar essa criança, é possível melhorar a qualidade de aprendizagem dessa criança no ensino regular nós já temos relato disso né, é possível mudar o comportamento desse aluno como cidadão a gente percebe que as concepções, atitudes, de atitudes desse aluno ela muda em relação à sociedade, em relação à escola [...] (C/NRE).

Citou, entretanto, algumas limitações referentes à participação da família e à sua ausência na escola, além da inadequada infraestrutura das escolas. Fazendo uma análise desses limites, ressaltou o papel das instâncias governamentais

[...] a escola ainda precisa melhorar. Na verdade, os governos, né, precisavam estar pensando em como estar melhorando essa infraestrutura para a gente estar recebendo essa criança com uma melhor qualidade, a gestão das escolas e a equipe pedagógica [...] (C/NRE).

Considerou um desafio integrar as atividades do PME às ações da escola, rompendo com a ideia de “uma atividade paralela da escola”, pois havia barreiras. Acreditava, no entanto, que a superação passaria por todas as instâncias governamentais, desde o governo federal, que tinha que garantir a estrutura física das escolas, até os governos estaduais, que precisavam pensar nos recursos humanos, nos recursos pedagógicos e na formação continuada

dos professores. Citou ainda a falta de recursos humanos, pois, apesar de existir no NRE uma equipe pedagógica, uma equipe disciplinar bem integrada que oferece as orientações pedagógicas necessárias, ressaltou que uma pessoa, para cuidar destes Programas e de todos os outros, (relatou que era responsável por oito programas aproximadamente) era insuficiente. Assim, reforçou a necessidade de aumentar a equipe para viabilizar orientações e oferecer um suporte melhor para as escolas.

De maneira geral, os entrevistados relataram as melhorias ocorridas no comportamento dos alunos com a redução da agressividade, no desempenho acadêmico e na redução das faltas. Perceberam a validade do PEA e do PME na medida em que proporcionam aos alunos a possibilidade de ficar em um espaço que os protege da exposição da rua ou de ficarem em casa sozinhos. A escola foi vista como um local seguro que protege, que oferece alimentação. Salientaram que a melhoria do desempenho e desenvolvimento intelectual parecem ser consequência, não muito relevantes, o que revela a prevalência do seu caráter assistencial, permeando as justificativas de adesão aos Programas e até mesmo suas condições precárias de implementação.

Sobre as dificuldades, apontaram para o número reduzido de alunos que o Programa, em especial o PME, atendeu e destacaram a necessidade de sua ampliação, em função das necessidades da comunidade. Não perceberam, de maneira geral, uma política avaliativa e as inúmeras dificuldades levaram ao questionamento sobre a real importância dos Programas. Ressaltaram a necessidade de uma real autonomia, a fim de que a escola possa tomar as decisões quanto ao uso dos recursos financeiros.

A gestão dos Programas na escola Sul A e o processo de escuta favorecido pelas entrevistas chamaram atenção durante as observações. A equipe escolar, ao compartilhar suas expectativas e, também, desapontamentos, explicitou os problemas enfrentados para, minimamente, tentar garantir condições adequadas para ampliar a jornada escolar e abrir a escola aos finais de semana. Foi nítida a falta de perspectiva e de motivação de alguns da equipe para desenvolver o trabalho, em vista das dificuldades e dos inúmeros obstáculos que se apresentaram e que ainda persistem para a execução dos Programas, fazendo com que as pessoas que nele atuam, apesar das boas intenções, não queiram prosseguir com as atividades ou revelam sua descrença em sua importância. É difícil atribuir qualquer juízo de valor a quem quer que seja, diante das dificuldades presenciadas. As observações e análise das entrevistas, no entanto, permitem entender que a equipe pedagógica, diante das dificuldades enfrentadas, da escassez de funcionários, de professores, das limitações em relação à

formação dos profissionais, da falta de autonomia, mesmo demonstrando interesse, é impedida de garantir a efetiva qualidade educacional. Apesar dos pequenos avanços expressos na redução da evasão e da repetência, não se olha de forma positiva para os programas PEA e o PME e não se acredita que eles possam contribuir para a melhoria da qualidade²⁵⁰.

Já os membros da escola Sul B olham de maneira diferenciada os Programas. Reconhecem que os alunos e suas famílias são marcados pela vulnerabilidade e nem sempre participam das ações de forma assídua. O representante de pais na APMF diz que, na condição de pai, considera estes projetos importantes, pois é uma forma de deixar o filho participando na escola, praticando atividades. Avaliou de maneira positiva o trabalho desenvolvido pela escola, ressaltando, entretanto, a necessidade de maior investimento de recursos para os Programas, mencionando as inadequações do espaço físico, a falta de voluntários capacitados. A coordenadora comunitária do PEA evidenciou a mudança de comportamento dos alunos “além de ‘estarem mais calmos’, pois deixaram de falar os ‘palavrões’ [...] aqui as crianças é muito impossível as crianças [...] então eu vejo na educação, melhorou muito na educação das crianças.” (CCPEA/B). Ao considerar as condições dessa escola, verifica-se que esta, também, é marcada pelas condições precárias na sua estrutura física, falta de sala de aulas e a necessidade de adaptações do espaço, mesmo tendo tido avanços na sua estrutura, a partir do programa do PDE- Escola, com os recursos encaminhados diretamente às escolas. A escola também convive com as dificuldades para a formação de profissionais, com a alta rotatividade, a qual tem interferido significativamente no desenvolvimento dos Programas, em especial, do PME. Além disso, a implementação dos Programas também foi marcada pela falta de orientações em tempo hábil, pelo desencontro de informações e pelo controle dos gastos, fatores que dificultaram o atendimento às reais necessidades. A escola, porém, apóia-se na comunidade, nas instâncias colegiadas e num P.P.P., que apresenta intenções claras e reais para construir uma visão diferente sobre os Programas, pois, mesmo reconhecendo as dificuldades e os limites dos mesmos, não deixa de aproveitar as possibilidades que oferecem para melhorar suas condições. Os recursos financeiros, que são encaminhados à escola e o aumento dos recursos humanos, são vistos como oportunidades de melhorar o trabalho.

²⁵⁰ Vale lembrar que esta escola está situada em uma região periférica, onde a pobreza perpassa as diferentes dimensões que vão além das questões materiais, extrapolando para falta de políticas, no âmbito da cultura, do lazer, da saúde, de saneamento básico e, também, de educação, pois aquilo que é oferecido é pouco e precário. Assim as ações complementares a escolarização são sempre necessárias.

Os relatórios e as entrevistas permitiram identificar os limites dos programas bem como suas potencialidades, a análise desses elementos possibilita um repensar sobre as funções da escola pública no atual cenário político, econômico e as demandas educativas postas para a população pobre. Na gestão dos Programas, a mobilização de diretores, professores, pais, estudantes e comunidade para repensar a organização física e pedagógica da escola e responder à diversidade e às adversidades geradas pela necessidade de reestruturação do espaço, reformas, adaptações, formação de professores, reorganização curricular, motiva diálogos e ações coletivas frente ao Estado, com o intuito de exigir-se condições necessárias para a efetiva construção de uma política pública de educação em tempo integral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo em questão buscou mapear as políticas que ampliam a jornada escolar, analisar o processo de implementação dos Programas ESCOLA ABERTA e MAIS EDUCACAO no estado do Paraná e os efeitos desse processo na gestão de duas escolas da rede municipal de Londrina. Fez-se isso, salientando que, apesar da atualidade dos programas que ampliam a jornada escolar e propõem a construção de escolas em tempo integral, tais fatos não são novidades nos debates políticos que envolvem a elaboração de projetos de educação. Ao percorrer o caminho histórico da constituição do sistema de ensino e da ampliação de seu tempo, espaço e de suas funções, depara-se com as vozes que já ecoavam na Primeira República, por meio dos inquéritos, até chegarem aos planos das exigências econômicas e impulsionarem o seu esgarçamento nos diferentes sentidos. A escola amplia suas diversas dimensões, coagida pelas necessidades imediatas e urgentes tendo sido marcada, desde a sua origem, por intenções políticas e ideológicas, pressões e por ações ofertadas ao povo nos limites mínimos, em espaços adaptados e/ou improvisados que não atendem às demandas da escolarização. Num movimento de avanços, recuos, “limites e deslimites”, as lutas pela sua democratização foram empreendidas ao longo da história, atreladas ao processo de transformação do modelo econômico brasileiro que determinou as demandas por uma escola universal.

Neste contexto, a educação foi discutida na busca de reorganização, em face ao processo de consolidação da ordem capitalista, cujos “[...] fatores que determinaram os rumos do desenvolvimento econômico condicionaram a renovação cultural e da educação nacional” (XAVIER, 1990, p. 143). Tais fatores estavam intimamente entrelaçados e explícitos nos conteúdos de modernização do país e marcados pelas contradições no seu sentido mais amplo. A concepção de educação era sustentada por valores inseridos num processo político, produto de uma consciência burguesa e liberal que se justificava pelo entrelaçamento entre educação e crescimento econômico. A escola foi discutida como “redentora”, promotora e estimuladora” do progresso individual e social, com função de ensinar, divulgar conhecimentos, formar hábitos, atitudes e habilidades. Esta instituição, privilégio de poucos, seria a condição de integração da população na vida política do país e de transição para a modernidade capitalista, centro das preocupações do governo. Ao buscar, contudo, a propalada “democratização e universalização” pela escolarização de todos, a escola revela seus limites relativos à estrutura

física, à formação de professores e às formas pedagógicas que geram contingentes de evasão e repetência e não democratiza a permanência e o sucesso na escola.

À medida que as relações econômicas se complexificam, constata-se que, impelido por diferentes fatores, o Brasil abandona o projeto de desenvolvimentismo econômico, optando por compor o cenário da internacionalização econômica sob os marcos das concepções neoliberais. Assim, reordenam-se suas funções, tanto no âmbito político-econômico, quanto no que diz respeito à formulação e manutenção de políticas sociais, entre elas as educacionais. Diante dessas transformações e o aguçamento das crises, postula-se a modernização da escola pública e, por força das necessidades, que vão além das intelectuais, são-lhe imputadas outras “funções”. Nesse caminho, fortalecem-se propostas que apontam para a ampliação de tempo de permanência dos sujeitos na escola, ressignificando-a, com o objetivo de resolver os problemas da pobreza, da exclusão social e da baixa qualidade educacional revelada nos índices avaliativos, e relegando a sendo plano o acesso ao conjunto de conhecimentos produzidos pela humanidade.

Frente aos problemas gerados pela desigualdade social, o Estado, compactuado com o capitalismo financeiro, tem se eximido da oferta de políticas públicas e dilapidado as possibilidades de construção de uma escola pública de qualidade. Desta forma, em nome dos referidos problemas, outorga à escola, por meio de acordos e convenções internacionais, a responsabilidade de acolher e atender os reclames imediatos dos diferentes segmentos da sociedade, com o propósito de conduzi-la ao desenvolvimento de ações compensatórias, como se fosse um veículo de soluções para carências socioeconômicas, desembocando em práticas consideradas assistencialistas, amparadas na retórica da associação da política educacional com as políticas de distribuição de renda e alívio da pobreza. Assim “em nome da equidade, a busca de efetividade das políticas levou a um sistema que parece estar mais preocupado com o acesso e a manutenção do aluno dentro da escola do que com as finalidades educativas [...]” (OLIVEIRA, 2009b, p. 31). O que se observa, entretanto, é que responsabilizar a escola pelos problemas sociais a coloca diante dos limites de não dispor de condições e meios para resolvê-los desviando sua atenção para funções que não lhe cabe.

A análise nos conduziu a pensar que os programas do governo federal: o PME e PEA trazem em sua formulação um tipo de “interesse” em relação às funções desempenhadas pela escola pública. A leitura dos documentos permitiu identificar conceitos, princípios e normas de sua sustentação. Ao serem situados em seu tempo histórico, percebeu-se que os mesmos estão carregados de significação e que expressam, em seus pressupostos teóricos e

metodológicos, as atuais perspectivas atribuídas ao espaço educacional: reduzir a desigualdade, a vulnerabilidade social e melhorar a qualidade do ensino. Ao que parece, os referidos Programas têm sido coadjuvantes das atuais estratégias de proteção social e de diminuição da desigualdade social, dando ênfase à função protetora da escola e alinhando-se com as estratégias do Estado que, ao assumir um modelo descentralizador caracterizado pela retórica da gestão gerencial, não tem investido efetivamente na melhoria da escola pública. Isso porque, sob o discurso da qualidade, equidade, eficiência e do protagonismo, pretende repassar para a escola a missão de superar a injustiça social pela atuação dos sujeitos, sem, no entanto combater as reais causas desta exclusão.

Ao se considerar as indagações que se fazia no início deste estudo, verifica-se que a escola pública, com seus inúmeros limites (pedagógicos, financeiros, estruturais), atendendo às propostas dos Programas, busca garantir a ampliação da jornada escolar e, mesmo reconhecendo que as ações recomendadas extrapolam suas funções e suas condições estruturais, tem procurado assumir tal responsabilidade. Constata-se, ainda, que, diante dos inúmeros determinantes não levados em conta pelos formuladores das políticas, operam-se conflitos, transgressões e reconstruções, que provocam ressignificações elaboradas pelos sujeitos e ao se depararem com as intenções oficiais e oficiosas e com os limites estruturais, estabelecem outros significados aos Programas, procurando conciliar os objetivos propostos pelos órgãos governamentais com as necessidades locais, sem esquecer de seus posicionamentos. Buscando a dinâmica da implementação dos Programas na escola, observou-se que os diferentes sujeitos, nos seus espaços estadual (SEED) e municipal (NRE) e escolar (Escolas da Zona Sul A e B), atribuíram-lhe, portanto, outros significados. Os sujeitos entrevistados, mesmo reconhecendo os objetivos propostos, as intenções declaradas e finalidades estabelecidas pelas normativas dos Programas, revelaram as oscilações administrativas e pedagógicas, permeadas pela falta de estrutura física, dificuldades do professor e do monitor em colocar em prática as proposições didático-pedagógicas, somadas aos limites da participação das famílias e de outros atores. Estes sujeitos, frente aos cargos que ocupam, propuseram outras alternativas e novos significados decorrentes de suas avaliações pessoais ou institucionais. Nesse processo, observou-se, também, que a gestão descentralizada, com ênfase na participação local, preconizada nas orientações normativas e nas estratégias para a implementação dos Programas, utiliza-se de mecanismos de gestão sem as condições objetivas, conduzindo à precarização das condições de trabalho e à dilapidação do espaço público.

Apesar das ideias propaladas pelos organismos ligados à ONU, em especial a UNESCO, que visam a interferir na formulação das políticas educacionais da América Latina, é possível perceber, então, que, entre as intenções declaradas nas recomendações e as ações efetivadas, ocorre um processo de ressignificação resultante das reinterpretações feitas pelos sujeitos, pois não se pode deixar de considerar que as políticas não são implementadas num espaço social vazio, desprovido de qualquer historicidade, como alerta Czernisz e Noma (2010).

Acredita-se que a educação pode proporcionar elementos de ruptura de modelos segregadores e excludentes, sendo uma alternativa de mudança e de *emancipação humana*, como nos apresenta Tonet (2005), que possibilita amplos conhecimento e desenvolvimento de habilidades, no campo mais variado e articulação das atividades específicas da educação, com as lutas sociais mais abrangentes. A percepção dessa potencialidade exige a compreensão dos problemas conjunturais que afetam diretamente a escola, o desmonte da suposta naturalização das relações sociais, em contraposição aos projetos supostamente inovadores, porém superficiais.

O caminho percorrido a partir das indagações formuladas durante as análises levam-nos à percepção de que o Ministério da Educação, ao propor os Programas PEA e PME como políticas que visam a induzir a implementação da Educação Integral em tempo integral, centrando-se nas de baixo IDEB, situadas em regiões de alta vulnerabilidade social e o atendimento de uma parcela de criança e jovens, está distante de construir uma escola que ofereça uma educação integral que possibilite o desenvolvimento das potencialidades de seus alunos em suas diferentes dimensões dotada de instrumentos que estimulem seu desenvolvimento.

É inegável a necessidade posta para a escola de repensar suas funções e seu papel diante das transformações sociais e econômicas, pois, compartilhando com as reflexões de Sader (2007 p. 15), “A educação, que poderia ser uma alavanca essencial para a mudança, instrumento de emancipação humana tornou-se instrumento para “[...] fornecer os conhecimentos e o pessoal necessários à maquinaria produtiva em expansão do sistema capitalista, mas também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes””. Diante do exposto, a educação ganha importância enquanto mediação para a construção de uma realidade social qualitativamente superior a esta que vivemos, de modo a proporcionar instrumentos que decifrem a realidade cotidiana que é apresentada de modo fragmentada, metamorfoseada despolitizada e *fetichizada*, promovendo descompassos entre

discursos e práticas. Desse modo, compartilhando com as reflexões de Sá (2011), a educação, ao convergir para a possibilidade de emancipação humana, também abre espaço para pensar a gestão de processos educacionais, e a participação dos diferentes sujeitos no espaço escolar, superando as relações autoritárias, ressignificando o papel político da gestão democrática comprometida com a qualidade social da educação, tendo os sujeitos cidadãos, que propõem, implementam e recebem a política, como agentes ativos, e coletivamente comprometidos com um projeto de sociedade e de educação.

Discutir as perspectivas de ampliação da jornada escolar e as atribuições que se fazem à escola - ampliação de espaços e tempo e funções - exigiu a análise dos sentidos atribuídos à escola pública em seu percurso histórico, reconhecendo as lutas, conflitos e contradições que permearam este espaço, que favoreceram seu “esgarçamento” e sua “simplificação”. Induziu, ainda, para o reconhecimento, não só dos conflitos que movem tais relações, mas, e também, as contradições que se manifestam de diferentes formas. Isso permitiu identificar tanto as propostas e práticas que promovem o caráter (re) produtivista da escola quanto as possibilidades emancipadora de enfretamento das disputas políticas nos limites da sociedade capitalista.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Miriam et al. **Escola de paz**. Brasília: UNESCO, 2001.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antonio. **Política social e combate a pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- ABREU, Márcia; CORDIOLLI, Marcos (Org.). **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE – 2011/2020)**. Projeto em tramitação no Congresso Nacional – PL nº 8.035/2010. Brasília: Centro de Documentação e Informação Edições Câmara, 2011.
- AFONSO, Almerindo J. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 75, p. 15-32, 2001.
- AFONSO, Almerindo J.; RAMOS, Emílio Lucio-Villegas. Estado-nação e cidadanias em transição. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 20, n. 1, p. 77-98, 2007.
- ALGEBAILLE, Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campinas: Autores Associados, 2005.
- ALVES, Giovanni. Nova ofensiva do capital, crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho: o Brasil no anos noventa. In: TEIXEIRA, Francisco J. S., OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. (Org.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.
- ALVES, Giovanni. O velho Moloch do capitalismo global. In: CORSI, Luiz Francisco; CAMARGO, José Marangoni; VIEIRA, Rosângela de Lima. **Dimensões da crise do capitalismo global: o Brasil e a crise da mundialização do capital**. Londrina: Práxis, 2009.
- AMARAL SOBRINHO, José; PARENTE, Marta Maria de Alencar. **CAIC: solução ou problema?** Brasília: IPEA, 1995. (Texto para discussão n. 363).
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós neoliberalismo: as políticas sociais no estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ARCO-VERDE, Yvelise Freitas de Souza. **Introdução às diretrizes curriculares**. Disponível em: <http://www.pedagogia.seed.pr.gov.br/arquivos/File/OTP/texto_yvelise.pdf>. Acesso em: 30 set. 2011.
- ARRETICHE, Marta Teresa da Silva. Emergência e desenvolvimento do Welfare state: teorias explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-40, 1995.
- ARRETICHE, Marta Teresa da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant

(Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. v. 1, p. 43-55.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. **Perspectivas teóricas e metodológicas da pesquisa em política educacional na atualidade**. 2008. Disponível em: <www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1531/1531.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2013.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Consulta Popular**, São Paulo, n. 7, 1994.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BICCAS, Maurilane de Souza; FREITAS, Marcos Cezar de. **História social da educação no Brasil 1926- 1996**. São Paulo: Cortez, 2009.

BIRDSALL, Nancy; SZÉKELI, Miguel. Esforço próprio em vez de “paliativos”: pobreza, equidade e política social. In: WILLIAMSON, Jonh; KUCZYNSKI. **Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BORON, Atilio. Os “novos Leviatãs” e a Pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis: Vozes, 1999. p. 7-67.

BOSI, Antonio de Pádua; REIS Luiz Fernando. Banco Mundial, Governo Lula, Governo Requião e a reforma universitária: uma análise comparativa. In: FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago; ZANARDINI, Isaura Monica Souza; DEITOS, Roberto Antonio. **Educação, políticas sociais e Estado no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008. p. 197-234.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BRAGA, Rui Introdução. In OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.) **Hegemonia às Avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 jun. 2011.

BRASIL. **Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional Científica Cultural entre o Governo da República Federativa do Brasil e a UNESCO**. 1981. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1981/b_10/>. Acesso em 26 de jan. de 2014.

BRASIL. **Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional, Científica e Técnica, concluído entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 1982** Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=104068&norma=127379>.

Acesso em 29 de janeiro de 2014

BRASIL. **Decreto Lei n.8.529 de 2 de janeiro de 1946.** Lei Orgânica do Ensino Primário. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br/leiorganicaensinoprimario.htm>>. Acesso em: 9 out. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007a.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, [...]. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BRASIL. **Decreto nº 6253 de 13 de novembro de 2007b.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm>. Acesso em: 2 abr. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre o Programa Mais Educação. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7083.htm>. Acesso em: 21 jul. 2011.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.366, de 12 de Janeiro de 1995a.** Dispõe sobre o Programa comunidade solidária e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/112748/decreto-1366-95>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF, 1995b. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 22 de outubro de 2013

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19 de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 1 nov. 2013.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2009a.

BRASIL. **Lei N. 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128525/lei-de-diretrizes-e-base-de-1971-lei-5692-71>>. Acesso em: 9 out. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. 2004a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3093AF4C9F46>

386AE1807DD3FE92834B.node2?codteor=574778&filename=LegislacaoCitada+-PL+3534/2008>. Acesso em: 13 dez. 2011.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007c**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, [...]; e dá outras providências. 2007a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação nacional. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/108164/lei-de-diretrizes-e-base-de-1961-lei-4024-61>>. Acesso em: 9 out. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 22 jun. 2011.

BRASIL. **Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993**. Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente - Pronaica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8642.htm>. Acesso em: 15 fev. 2013.

BRASIL. **Manual operacional do programa escola aberta**: educação, cultura, esporte e trabalho para a juventude. Exercício de 2010/2011 – Resolução nº 03, de 01 de abril de 2010, do Conselho Deliberativo do FNDE. Brasília, 2010b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 21 de 22 de junho de 2012**. Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Gestão intersetorial no território**. Brasília, 2009b. (Série Mais Educação).

BRASIL. Ministério da Educação. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República**. Brasília, 1985.

BRASIL. Ministério da Educação. **III Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 1981.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 13 dez. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **PDE**. 2010. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_47.php>. Acesso em: 15 maio 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. 2007c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/>>. Acesso em: 9 out. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para todos (1993- 2003)**. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação (2000-2010)**. Brasília, 2000a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano plurianual 2008-2011: relatório de avaliação**. Brasília, 2010c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. Brasília, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa mais educação: passo a passo**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passopasso_mais_educacao.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Rede de saberes mais educação: pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral**. Brasília, 2009c. (Série Mais Educação).

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de dezembro de 2010d. Seção 1, p. 34.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução/CD/FNDE/n.º 052, de 25 de outubro de 2004**. Dispõe sobre a criação do Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude. Brasília, 2004b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica Diretoria de Currículos e Educação Integral. **Manual operacional de educação integral**. Brasília, 2012b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Programa Escola Aberta**. 2006. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/escola_aberta/secretarias_participantes_escola_aberta.pdf>. Acesso em: 9 maio 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRNN.htm>>. Acesso em: 5 jul. 2012c.

BRASIL. **Portaria nº 2.917, de 12 de setembro de 2000**. Estabelece as diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Brasília, 2000b.

BRASIL. Presidência da República. **Comunidade solidária: três anos de trabalho**. Brasília, 1998.

BRASIL. **Resolução nº 19 de 15 de maio de 2008a**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2008/res019_15052008.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2012.

BRASIL. **Resolução nº 43, de 14 de outubro de 2008b**. Altera a Resolução nº 19, de 15 de maio de 2008, do Conselho Deliberativo do FNDE, referente ao Programa Dinheiro Direto na

Escola (PDDE). Disponível em: <http://www.abdir.com.br/legislacao/legislacao_abdir_15_10_08_2.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2012.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Mais Educação**. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12372&option=com_content&view=article>. Acesso em: 4 maio 2010.

CABRAL NETO, Antonio; RODRIGUES, Jorge. Reformas educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: CABRAL NETO, Antonio et al. **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro, 2007. p. 13-46.

CAMINI, Lucia. A política educacional do PDE e do plano de metas compromisso todos pela educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez. 2010.

CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate a pobreza. **Revista Brasileira de Educação**, Brasília, n. 24, set./out./nov./dez. 2003. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a13.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2013.

CARDOSO, Aurelio. Medo na escola. **Jornal de Londrina**, Londrina, 25 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.jornaldelondrina.com.br/edicaoodia/conteudo.phtml?id=1109424&tit=medo-na-escola>>. Acesso em: 10 set. 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008.

CARONE, Edgar. **A quarta republica (1945-1964)**: documentos. São Paulo: Difel, 1980.

CAVALIERE Ana Maria. Escolas de tempo integral *versus* alunos em tempo integral. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 51-63, abr. 2009.

CAVALIERE, Ana Maria Villela. Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 81, p. 247-270, dez. 2002.

CAVALIERE, Ana Maria Villela. Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1015-1035, out. 2007.

CEPAL/UNESCO. **Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade**. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CHESNAIS, François (Coord.) **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1999.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2011

CHESNEY, François. **Mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNEY, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2011.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa. **Políticas públicas municipais de jornada ampliada na escola: perseguindo uma concepção de educação integral**. Disponível em: <www.unirio.br/cch/neephi/textos/Trabalho%20Ligia%20ENDIPE.doc>. Acesso em: 28 ago. 2011.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa; CAVALIERE, Ana Maria Villela (Org.). **Educação brasileira e(m) tempo integral**. Petrópolis: Vozes, 2002.

CONFERÊNCIA internacional sobre a crise mundial da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 48, n. 108, p. 305-172, out./dez. 1967.

CORAGGIO, José Luis. **Desenvolvimento humano e educação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CORSI, Francisco Luiz. A crise do capitalismo global e as bases da recuperação. In: CORSI, Luiz Francisco; CAMARGO, José Marangoni; VIEIRA, Rosângela de Lima. **Dimensões da crise do capitalismo global: o Brasil e a crise da mundialização do capital**. Londrina: Práxis, 2009. p. 13-35.

COSTA, Daniel. Vândalos quebram 25 vidros de escola estadual na zona sul de Londrina. **Jornal de Londrina**, Londrina, 14 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.jornaldelondrina.com.br/online/conteudo.phtml?id=1013822>>. Acesso em: 9 nov. 2012.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: F Alves, 1980

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CZERNISZ, Eliane Cleide da Silva; NOMA, Amélia Kimiko. Trabalho, educação e sociabilidade na transição do século XX para XXI: enfoque das políticas educacionais. In: SOUZA, José dos Santos; ARAUJO, Renan (Org.). **Trabalho, educação e sociabilidade**. Maringá: Práxis, 2010.

DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a Existência de uma “cultura educacional Mundial comum” ou localizando uma “agenda Globalmente estruturada para a educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, aug. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000200007>. Acesso em: 2 set. 2013.

DE ROSSI, Vera Lucia Sabong. Mudança com máscaras de inovação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 935-957, out. 2005.

DE ROSSI, Vera Lucia Sabong; HÖFLING, Eloísa de Mattos. Qualidade da política de integração escola comunidade: educação para a paz? **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 272-278, maio/ago. 2009.

DELORS, Jacques. **Educação**: um tesouro a descobrir. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

DIAS, Rosanne Evangelista; LÓPEZ, Silvia Braña. Conhecimento, interesse e poder na produção de políticas curriculares **Currículo Sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 53-66, jul./dez. 2006.

DORES, Júlia Luciana Pereira das. **Agglomerados subnormais de Londrina – PR**: regularização fundiária e políticas públicas. 2005. 73 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, p. 64-101, nov. 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, Campinas, n. 17, mar./abr./maio 1993.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Brasil**: sistema de proteção social e suas transformações recentes. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1992.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: característica e perspectiva. **Cadernos de Pesquisa do NEPP**, Campinas, n. 8, 1988.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

DRUCKER, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/1796/179613964004.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2011.

DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 279-301, 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 23 set. 2011.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. O combate à pobreza nas políticas educativas do século In: CONGRESSO LUSO AFRO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 21. 2004, Coimbra. **Anais...** Coimbra, 2004.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. 2005. Tese (Doutorado em Política Social) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FALLEIROS, Ialê. Parâmetros curriculares nacionais para a educação básica e a construção de uma nova cidadania. In: NEVES, Lucia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xama, 2005.

FARIA FILHO, Luciano Mendes; VIDAL, Diana Gonçalves. Os tempos e os espaços escolares no processo de institucionalização da escola primária no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 19-34, maio/jun./jul./ago. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a03.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2013.

FAURE, Edgar. **Aprender a ser**. São Paulo: Bertrand, 1972.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autentica, 2009.

FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FISCHMANN, Roseli. Política federal de educação nos planos nacionais de desenvolvimento. In: FISCHMANN, Roseli; MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. **Escolas brasileiras**: temas e estudos. São Paulo: Atlas, 1987. v. 1, p. 214-233.

FRANÇA, Magna. Políticas de gestão e qualidade: desafios para a educação básica. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa. **Política educacional**: gestão e qualidade do ensino. Brasília: Liber livro, 2009. p. 257-284.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Moraes, 1980.

FREITAS, Cezar Ricardo de; GALTER, Maria Inalva. Reflexões sobre a educação em tempo integral no decorrer do século XX. **Educere et Educare**, Cascavel, v. 1, n. 3; p. 123-138, jan./jun. 2007.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. **Políticas públicas de inclusão**: uma análise no campo da educação especial brasileira. Tese (doutorado em Educação) Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, 2004

GERMANO, José Willington. Clientelismo, assistencialismo, neoliberalismo: a solidariedade comunitária. In: SEMINÁRIO NACIONAL DO GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISA HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL, 4., 1997, Campinas. **Anais...** Campinas, 1997.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez: 1994.

GERMANO, José Willington. Programas governamentais, educação e combate à pobreza no Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA, 3., 2006, Campinas. **Mesa Redonda...** Campinas: Unicamp, 2006.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GILIOLI, Eduardo Borba Gilioli; OLIVEIRA, André Ricardo; PINHEIRO, Alba Aparecida Matarezi. Diretrizes curriculares do estado do Paraná: da pedagogia histórico-crítica às teorias críticas. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E MARXISMO, EDUCAÇÃO E EMANCIPAÇÃO HUMANA, 5., 2011, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2011.

GOMES, Candido Alberto. **Abrindo espaços: múltiplos olhares**. Brasília: UNESCO, 2008.

GUARÁ, Isa Maria F. R. Educação e desenvolvimento integral: articulando saberes na escola e além da escola. **Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 5-6, abr. 2009.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2006.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HIDALGO, Ângela Maria. **Gestão e currículo: fundamentos políticos e epistemológicos dos projetos escola cidadã e cidade educadora**. São Paulo: Ed. UNESP, 2008.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX 1914–1991**. São Paulo: Companhia da Letras, 2003.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>>. Acesso em: 17 out.2013.

INOJA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 32, p.35-48, mar./abr. 1998.

INOJA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – IDEB. **Resultados e metas**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=1804451>>. Acesso em: 24 set. 2012

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL - IPARDES. **Caderno estatístico do município de Londrina**. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/>>. Acesso em: 24 set. 2012.

JIMENEZ, Susana Vasconcelos; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes. Erradicar a pobreza e reproduzir o capital: notas críticas sobre as diretrizes para a educação do novo milênio **Cadernos de Educação**, Pelotas, n. 28, p. 119-137, jan./jun. 2007. Disponível em <<http://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/view/1793/1675>>. Acesso em: 1 set. 2013.

KRAWCZYK, Nora Rut. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos Internacionais. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 19, p. 43-62, jan./fev./mar./abr. 2002.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina: uma perspectiva histórico-sociológicas**. São Paulo: Xamã, 2008.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo et al. **Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2004

KUENZER, Acácia Zeneida. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1153-1178, 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 22 jan. 2014

KUENZER, Acácia Zeneida. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luis (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do banco mundial para “alívio” da pobreza**. 1998. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

LOLIS, Dione. **Um jeito jovem de morrer: homicídios de jovens por armas de fogo em Londrina, 2000-2003**. 2008. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. Universidade Estadual Paulista, Araraquara.

LONDRINA. Prefeitura do Município. **Perfil do município de Londrina – 2011: (Ano-Base 2010)**. 2011a. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=546&Itemid=560>. Acesso em: 30 set. 2011.

LONDRINA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Educação. **Projeto político-pedagógico**. Londrina, 2010.

LONDRINA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Educação. **Projeto político-pedagógico**. Londrina, 2011b.

LONDRINA. Secretaria Municipal de Assistência Social. Centro de Referência de Assistência Social. **CRAS SUL A: plano municipal de assistência social 2112/213**. Londrina, 2012a.

LONDRINA. Secretaria Municipal de Assistência Social. Centro de Referência de Assistência Social. **CRAS SUL B: diagnóstico territorial**. Londrina, 2012b.

LOPES, Claudivan Sanches; GASPARIN João Luiz. Violência e conflitos na escola: desafios à prática docente. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences** Maringá, v. 25, n. 2, p. 295-304, 2003.

MARTINS, André Silva et al. A nova pedagogia da hegemonia e a formação/atuação de seus intelectuais orgânicos. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderlei (Org.). **Direito para o social e**

esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010a.

MARTINS, André Silva et al. Fundamentos teóricos da formação/atuação dos intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lucia Maria Vanderley (Org.). **Direita para o social e esquerda para o capital:** intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010b. p. 97-153.

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

MARTINS, André Silva. A educação básica no século XXI: o projeto do organismo todos pela educação. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, n. 1, p. 21-28, jan./jun. 2009b.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo:** novos estudos sobre exclusão, pobreza e classe social. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

MARX, Karl. **O capital:** crítica da economia política. 3. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

MAURÍCIO, Lúcia Velloso (Org.). Educação integral e tempo integral. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 1.165, abr. 2009.

MELCHIOR, Lirian; ASARI, Alice Yatiyo. Ocupações urbanas de Londrina-Pr e as migrações internas. *Geografia - Volume 12 - Número 1 - Jan/Jun.* 2003

MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando A. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: NOVAIS, Fernando A.; SCHWAECZ, Lilia Motitz. **Historia da vida privada no Brasil:** contrastes da intimidade contemporânea. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MELO, Adriana Almeida Sales. **A mundialização da educação:** consolidação do projeto neoliberal na América Latina Brasil e Venezuela. Maceió: EDUFAL, 2004.

MENEZES, J.S.S. Educação em tempo integral: direito e Financiamento. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 45, p. 137-152, jul/set. 2012. Editora UFPR

MÉSZÁROS, István. **Estrutura social e formas de consciência:** a determinação social do método, São Paulo: Boitempo, 2009.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002

MIGNOT, Ana Chrystina Venâncio. Escolas na vitrine: centros integrados de educação pública (1983-1987) **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 153-168, 2001.

MOLL, Jaqueline (Org.). **Caminhos para elaborar uma proposta de educação integral em jornada ampliada:** como ampliar tempos, espaços e oportunidades educativas para crianças, adolescentes e jovens aprenderem. Brasília: SEB/MEC, 2011.

MONTANÕ, Carlos. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MOREI, Jani Alves da Silva. Gestão e o financiamento da educação no Brasil: uma análise das orientações políticas da Unesco. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 11, 2011. Disponível em: <http://www.utp.br/Cadernos_de_Pesquisa/pdfs/cad_pesq12/3_a_gestao_cp12.pdf>. Acesso em: 2 set. 2013

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. **Gestão financeira descentralizada**: uma análise do programa dinheiro direto na escola. 2012. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/AnaMariadeAlbuquerqueMoreira_int_GT6.pdf>. Acesso em: 8 set. 2013.

NADAL, Beatriz Gomes. **A gestão do trabalho pedagógico no contexto das políticas paranaenses**. Disponível em: <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2008/anais/pdf/654_777.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2013

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na primeira república**. Rio de Janeiro: EPU, 1974.

NAVIA, Patrício, VELASCO, Andrés. As reformas de segunda geração. In: WILLIAMSON, Jonh; KUCZYNSKI. **Depois do consenso de Washington**: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004.

NETO, Antonio Cabral. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: BEZERRA, Maura Costa et al. (Org.). **Política educacional**: gestão e qualidade do ensino. Brasília: Liber livro, 2009. p. 169-204.

NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Reflexões sobre os atuais cenários da política educacional na América Latina. **O Público e o Privado**, Ceará, n. 5, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=316>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

NETTO, João Paulo O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Mary Guimarães; RIZOTTO, Maria Lucia (Org.). **Estado e políticas sociais**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2003.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007b.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007a.

NEVES, Lúcia Maria Wanderlei (Org.). **Direito para o social e esquerda para o capital**: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch. **Abrindo espaços**: educação e cultura para a paz. 4. ed. Brasília: UNESCO, 2008a.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch. **Abrindo espaços**: guia passo a passo para a implantação do programa abrindo espaços: educação e cultura para a paz. Brasília: UNESCO, 2008b. (Série Saber e Fazer, 3).

NOLETO, Marlova Jovchelovitch. **Construindo saberes**: referências conceituais e metodologia do programa abrindo espaços: educação e cultura para a paz. Brasília: UNESCO, 2008c. (Série saber e fazer, 1).

NOLETO, Marlova Jovchelovitch. **Fortalecendo competências**: formação continuada para o programa abrindo espaços: educação e cultura para a paz. Brasília: UNESCO, 2008d. (Série saber e fazer, 2).

NOMA, Amélia Kimiko. **História das políticas educacionais**: projeto principal de educação para a América Latina e Caribe. Disponível em: <www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe5/pdf/896.pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

NOMA, Amélia Kimiko. **UNESCO e educação no Brasil a partir da década de 1990**: percursos de uma pesquisa coletiva. Cadernos de Pesquisa, Curitiba, v. 5, n. 11, p. 54-73, 2011. Disponível em: <www.utp.br/Cadernos_de_Pesquisa/.../4_unesco_educacao_cp11.pdf>. Acesso em: 23 out. 2011.

OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação: contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 35, abr. 1990.

OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativo. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.) **Hegemonia às Avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo a política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educativa, crise da escola e a promoção da justiça social. In: FERREIRA, Eliza Bartozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autentica, 2009c.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação e Avaliação de Políticas Públicas Educacionais. In DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, Dalila de Andrade [et al] **Políticas e Gestão da Educação No Brasil**. São Paulo: Xâma, 2009b

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009a.

OLIVEIRA, Dalila Andrade Oliveira; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 279-301, jul./dez. 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. Intersetorialidade entre as políticas públicas e seus efeitos na escola pública brasileira. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE PEDAGOGIA SOCIAL CONGRESSO INTERNACIONAL DE PEDAGOGIA SOCIAL, 4., 2012, São Paulo. **Proceedings...** São Paulo: Associação Brasileira de Educadores Sociais, 2012. Disponível em:

<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000092012000200024&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jan. 2013.

PAIVA, Vanilda. Educação e bem estar social. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, n. 39, ago. 1991.

PAIVA, Vanilda. **Perspectivas e dilemas da educação popular**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal. 1986.

PARANÁ. Agência de Notícias. **Programa Escola Aberta mostra os seus resultados na região de Curitiba**. 2007b. Disponível em: <<http://www.historico.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=33326>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

PARANÁ. Agência de Notícias. **Programa escola aberta vai atender às comunidades vizinhas nos finais de semana**. 2007a. Disponível em: <<http://www.historico.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=30856&tit=Programa-Escola-Aberta-vai-atender-as-comunidades-vizinhas-nos-finais-de-semana>>. Acesso em: 21 maio 2012.

PARANÁ. **Metas de governo Beto Richa 2011-2014**. Curitiba, 2010a. Disponível em: <http://www.sepl.pr.gov.br/arquivos/File/Arquivos%20PDF%20/planodegoverno_web.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2010.

PARANÁ. Plano Estadual de Educação – PEE. **Uma construção coletiva**. Curitiba, 2005a.

PARANÁ. Secretaria da Educação. **Programa escola aberta forma comitê metropolitano no Paraná**. 2008c. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=495>>. Acesso em: 25 set. 2012.

PARANA. Secretaria de Educação. **Plano Consolidado De Atividades - exercício 2011/2012**. Curitiba, 2011f. Disponível em: <http://www.gestoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/escolasconsolidadas_20112012.pdf>. Acesso em: 30 set. 2013.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **CELEM: como funciona**. Disponível em: <<http://www.lem.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=346>>. Acesso em: 27 set. 2012a.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Departamento de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares da Educação Básica Língua Portuguesa**. Curitiba, 2008a.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Instrução n. 017/08 - SUED/SEED**. 2008b. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/instrucoes/instrucao172008.PDF>>. Acesso em: 30 set. 2011.

PARANÁ. Secretaria da Educação. **Programa escola aberta forma comitê metropolitano no Paraná**. 2008c. Disponível em:

<<http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=495>>. Acesso em: 25 set. 2012.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Instrução n. 017/08 - SUED/SEED**. 2008b. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/instrucoes/instrucao172008.PDF>>. Acesso em: 30 set. 2011.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Instrução n.º 003/2010 – SUED/SEED**. 2010b. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/orientacoes/orientacao0032010dedi.pdf>> Acesso em: 30 set. 2011.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Instrução n.º 004/2011 – SUED/SEED**. 2011a. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/instrucoes/instrucao042011.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Instrução n.º 010/2009 - SUED/SEED**. 2009a. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/instrucoes/instrucao102009.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Instrução N° 007/2012 – SUED/SEED**. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/instrucoes/instrucao072012.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2012b.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Manual de operacionalização**. Curitiba, 2010c.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **ProFuncionário**. 2000. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=97>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Programas e Projetos - Fica Comigo**. 2005b. Disponível em: <<http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=91>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Programas e projetos: patrulha escolar**. Disponível em: <<http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=73>>. Acesso em: 18 set. 2012c

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Regulamento geral: FERA com ciência** 2009/2010. Curitiba, 2009b.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Webconferência orienta participantes do Programa Escola Aberta**. Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1930>>. Acesso em: 5 out. 2012.

PARO, Vitor. **Escola de tempo integral: desafio para o ensino público**. São Paulo: 1988.

PATTO, Maria Helena Souza. Escolas cheias, cadeias vazias nota sobre as raízes ideológicas do pensamento educacional brasileiro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 243-266, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142007000300016&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 ago. 2013.

PAULANI, Leda Maria. Brasil delivery: a política econômica do governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 4, out./dez. 2003.

PAULANI, Leda Maria. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia ‘as avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco; RIZEK, Cibele. **Hegemonia as avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010

PEREIRA, Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil 1930-1983**. 15. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Theresa. **Programa dinheiro na escola**: uma proposta de redefinição do papel do estado na educação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

PERRUDE, Marleide Rodrigues da Silva. Educação para o século XXI: uma análise das concepções para a formação humana propostos nos documentos da UNESCO. In: SEMINÁRIO DO TRABALHO: Trabalho, Economia e Educação no Século XXI, 6., 2008, Marília. **Anais...** Marília, 2008.

PERRUDE, Marleide Rodrigues da Silva. Gestão e os pressupostos para a formação humana nos Documentos da Unesco a partir da década de 90. In: CONGRESSO DE LEITURA DO BRASIL: No mundo há armadilhas e é preciso quebrá-las, 16., 2007, Campinas. **Anais...** Campinas: UNICAMP, 2007.

PERRUDE, Marleide Rodrigues da Silva. **Participação da comunidade na escola**: uma perspectiva histórica de “velhos” e “novos” conceitos (1900-2001). 2004. 139f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Maringá.

PERRUDE, Marleide Rodrigues da Silva. Políticas de gestão escolar nos documentos da unesco a partir da década de 1990: traduzindo intencionalidades. **Cadernos de Pesquisa**, Curitiba, v. 6, n. 12, p. 46-65, 2011.

PERRUDE, Marleide Rodrigues da Silva; SILVA, Ana Lucia Ferreira; CZERNICZ, Elaine Cleide da Silva. A educação como ferramenta do capital e instrumento de conformação na reprodução social. In: SEMINÁRIO DO TRABALHO: TRABALHO, EDUCAÇÃO E SOCIABILIDADE, 7., 2010, Marília. **Resumos...** Marília: UNESP, 2010.

PINHEIRO, Fernanda da Silva Picanço Zarour. **Programa mais educação**: uma concepção de escola integral. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PIRES, Marcos Cordeiro. **Economia brasileira**: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, 2010.

PROGRAMA ESCOLA ABERTA PARANÁ. **Reunião técnica**. 2010. Blog do Programa Escola Aberta Paraná. Disponíveis em: <http://escolabertapr.blogspot.com.br/2010_12_01_archive.html>. Acesso em: 28 set. 2013.

REQUIÃO, Roberto. **Diretrizes gerais para um plano de governo**. Disponível em: <<http://www.ormaispositivo.com.br/fotos/Plano%20de%20governo%20do%20Parana%20-%20Roberto%20Requiao.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

REQUIÃO, Roberto. **Educação pública**. Disponível em: <<http://www.robertorequiao.com.br/site/realizacoes/educacao-publica>>. Acesso em: 25 set. 2012.

REZENDE, Daiane Carnelos. **Elementos decisivos na construção da posição e prática política de Roberto Requião de Mello e Silva**. 2007. 151 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

REZENDE, Fernando; TAFNER, Paulo. **Brasil**: o estado de uma nação. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

RIBETTO, Elenice; MAURÍCIO, Lúcia Velloso. Duas décadas de educação em tempo integral: dissertação, teses, artigos e capítulo de livros. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 137-160, abr., 2009.

RISCAL, Sandra A. Política educacional, justiça distributiva e equidade: considerações sobre as políticas compensatórias para a educação. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n. 44, p. 248-261, dez. 2011.

RIZO, Gabriela. **Aprender a ser, aprender a reinventar**: caminhos da Unesco para a era global – o relatório Delors. O planejamento estratégico situacional e o processo civilizador. 2005. 221 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia. Pós-graduação em Psicologia. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RODRIGUES, Marilda Merência. **Educação ao longo a vida**: a eterna obsolescência humana. 2008. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

ROLIM, Marcos. **Mais educação, menos violência**: caminhos inovadores do programa de abertura das escolas públicas nos fins de semana. Brasília: UNESCO, Fundação Vale, 2008.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

ROMERO, Ana Paula Hamerski, NOMA, Amélia Kimiko. **O ideário da inclusão (social e educacional) na política para a Educação especial brasileira pós 1990**. Disponível em www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/revis/revis16/art7_16.pdf. Acesso em 23 de jan de 2014

RUIZ, Maria José Ferreira. **Lutas populares e democratização da escola pública no estado do Paraná (1983 A 2010)**. 2013. 203 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2013.

SÁ, Giedre Terezinha Ragnini. **A gestão educacional na contemporaneidade e a construção de uma escola emancipatória à luz da teoria de Antonio Gramsci**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011.

SADER, Emir. **A vingança da história**. São Paulo: Boi tempo, 2007.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo; BÓRON, Atilio (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SANDER, Benno. Educação na América Latina: identidade e globalização. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 157-165, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/2766/2113>>. Acesso em: 2 set. 2013.

SANFELICE, José Luis. Transformações no Estado-nação e impactos na Educação. In: LUCENA, Carlos (Org.). **Capitalismo, estado, educação**. Campinas: Elínea, 2008.

SANTOS, Dalvonete Aparecida, OLIVEIRA, Dalila Andrade. As Implicações das reformas educacionais no trabalho do diretor. In AZEVEDO, Mário Luiz de Azevedo; LARA Angela de Barros (Orgs). **Políticas para a Educação: análises e apontamentos**. Maringá: Eduem, 2011.

SANTOS, Ariovaldo. A nova agenda sindical: para além do direito e da educação. In: TUMOLO, Paulo Sérgio; BATISTA, Roberto Leme (Org.). **Trabalho, economia e educação** Maringá: Práxis, Massoni, 2008.

SANTOS, Natalia Navarro dos. **A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do programa bolsa família no município de Guarulhos**. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

SANTOS, Wanderlei Guilherme. **Cidadania e justiça: a política Social na Ordem Brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SAVIANI, Demerval. Da nova **LDB ano novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, Demerval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SCHELLIN, Maria do Carmo Souza Neto; SILVA, Catia Alire Rodrigues Arend da; FREITAS, Karina Lucia. **Gestão e organização da escola de tempo integral: educação em tempo integral na rede municipal de ensino de Curitiba**. 2012. Disponível em: <[www.pinhais.pr.gov.br/aprefeitura/secretariaseorgaos/educacao/seminario/uploadAddress/Comunicação_Oral-Maria_do_Carmo_Souza_Neto_Schellin\[3351\].pdf](http://www.pinhais.pr.gov.br/aprefeitura/secretariaseorgaos/educacao/seminario/uploadAddress/Comunicação_Oral-Maria_do_Carmo_Souza_Neto_Schellin[3351].pdf)>. Acesso em: 19 out. 2013.

SHIROMA, Eneida. Oto. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, Mario Luiz Neves de; LARA, Angela Maria de Barros (Org.). **Políticas para a educação: análises e apontamentos**. Maringá: Eduem, 2011. p. 15-38.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Ana Lucia Ferreira. Orientações da UNESCO para a educação não formal: repercussões no contexto brasileiro. **Caderno de Pesquisa**, Curitiba, v. 6, n. 12, 2011. Disponível em: <http://www.utp.br/Cadernos_de_Pesquisa/pdfs/cad_pesq12/7_orientacoes_cp12.pdf>. Acesso em: 14 out. 2013.

SILVA, Andréia Ferreira da; ALVES, Miriam Fábila. Análise do PNE e o PDE: continuidades e rupturas? In: DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2009.

SILVA, Bruno Adriano Rodrigues. **Interesses, dilemas e a implementação do programa mais educação no Município de Maricá (RJ)**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, Giselle Souza. Capital portador de juros e programas de transferência de renda. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 13, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/11>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

SILVA, Jamerson Antonio de Almeida; SILVA, Katharine Ninive Pinto. **A educação integral no contexto da intersectorialidade: avaliando a implementação do programa mais educação no estado de Pernambuco**. 2009. Disponível em: <www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/144.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2011

SILVA, Jamerson Antônio de Almeida; SILVA, Katharine Nínive Pinto. Programa mais educação e educação integral no governo Lula/Dilma: a hegemonia às avessas. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26., 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPAE, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/JamersonAntoniodeAlmeidadaSilva-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2013.

SILVA, Jani Alves. **As diretrizes para a gestão e o financiamento da educação no Brasil: uma análise com a configuração política educacional a partir da década de 1990**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/192.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2013.

SILVA, Isabelle Fiorelli. **A Perspectiva de Gestão da Educação da Unesco e sua Relação com O Modelo de Gestão Brasileiro**. Disponível em www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/183.pdf. Acesso em 15 de novem. De 2013

SILVA, José Inácio Lula da. **Lula Presidente: programa de governo 2007-2010**. Brasília, 2006.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Programa de Governo: Coligação Lula Presidente**, 2002

SILVA, Sidney Reinaldo da. Gestão da educação nos anos 90: equidade e conservadorismo. In: FERREIRA, Naura S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análise**. Brasília: Líber, 2007.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUSA, Silmara, Eliane. **A gestão educacional no Paraná 2011 – 2013**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação - Universidade Estadual de Cascavel, Cascavel, 2013

SOUZA, Maria do socorro Alves de. A representação da questão social no programa comunidade solidária. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (Coord.). **A comunidade solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 93- 110.

SOUZA, Rosa Fátima de. **História da organização do trabalho escolar e do currículo no século XXI** (ensino primário e secundário no Brasil). São Paulo: Cortez, 2008.

SOUZA, Thaís Godói de Souza. **A Política do Programa Abrindo Espaços – PAE: educação e cultura para a paz (2000 a 2010): educação para emancipação ou conformação**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2013

SPOSITO, Marília Pontes. **A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares**. São Paulo: Hucitec, 1994.

TAQUES, Mariana Fonseca. **O PDE-Escola nas escolas da rede estadual do Paraná: entre o gerencialismo e as possibilidades democráticas**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Do Paraná. Curitiba, 2011.

TEIXEIRA, Anísio. Centro Educacional Carneiro Ribeiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 73, p.78-84, jan./mar. 1959. Disponível em: <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/cccr.htm>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

TEIXEIRA, Anísio. Uma experiência de educação primária integral no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 87, p. 21-33, jul./set. 1962. Disponível em: <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/cccr.htm>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

TELLES, Vera da Silva. **Nova questão social brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade**. Disponível em: <<http://www.veratelles.net/home/wp-content/uploads/2013/04/1999-Questao-Social.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2013

TENÓRIO, Aleir Ferraz Tenório; SCHELBAUER Analete Regina. A defesa pela educação integral na obra de Anísio Teixeira. In: JORNADA DO HISTEDBR: HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL, 7., 2007, Campo Grande. **A organização do trabalho didático**. Disponível em: <www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada7/_GT1>. Acesso em: 21 mar. 2012.

TINOCO, Alcione N.; SILVA, Gissele Alves. **Programa Escola Aberta**. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/proposta_pedagogica.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2011.

TODOS PELA EDUCACAO. **Compromisso Todos Pela Educação**, 2007. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/>>. Acesso em: 21 jul. 2013.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Quem somos. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/quem-somos>>. Acesso em: 27 set. 2011

UGÁ, Vivian Dominguez. Categoria “pobreza” nas formulações De política social do banco mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, p. 55-62, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24621.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2013

UNESCO. **Declaração de Cochabamba**: educação para todos. Bolívia, 2001a.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990. Brasília, 1998.

UNESCO. **Educação para todos**: o compromisso de Dakar. Brasília, 2001b.

UNESCO. CEPAL. Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación em América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, 2005.

UNESCO. **Marco estratégico para a Unesco no Brasil**. Brasília, 2006.

UNESCO. **O marco da ação de Dakar educação para todos**: atingindo nossos compromissos coletivos. Dakar: Senegal, 2000.

UNESCO. **O que é? O que faz?** 2007. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330por.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

UNESCO. **Unesco e a educação**: nossa missão. Disponível em: <www.unesco.org.br/publicacoes/livros/UNESCOeducamissao1/mostra_padrao>. Acesso em: 15 abr. 2010.

UNESCO. **Unesco no Brasil**: consolidando compromisso. Brasília, 2004.

UNESCO: nova estratégia para a educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 59, n. 129, p 157-172, jan./mar., 1973.

VIANNA, Maria Lucia Werneck. Política versus economia: notas (menos pessimista) sobre globalização e Estado de bem estar. In: GERSCHMAN, Silvia; VIANNA, Maria Lucia Werneck (Org.). **A miragem da pós modernidade**: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 155-176.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas; CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. As implicações da perspectiva gerencial aplicação à organização e à gestão escolar. In: FIGUEIREDO, Ireni et al. **Educação, políticas sociais e estado no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2008. p. 119-148.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas; LIMA, Antonio Bosco de. **Controle social e organizações não-governamentais: entre o público e o privado**. 2007. Disponível em: <www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/121.pdf>. Acesso em: 26 out. 2012.

WASELFISZ, Julio Jacobo; MACIEL, Maria. **Revertendo violências, semeando futuros: avaliação de impacto do Programa Abrindo Espaços no Rio de Janeiro e em Pernambuco**. Brasília: UNESCO, 2003.

WILLIAMSON, Jonh. Nossa agenda e o Consenso de Washington. In: WILLIAMSON, Jonh; KUCZYNSKI, Nora R. **Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2004.

XAVIER, Maria Elisabete Sampaio Prado. **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)**. Campinas: Papirus, 1990.

XAVIER, Maria Elisabete Sampaio Prado; DEITOS, Roberto Antônio. Estado e política educacional no Brasil. In: DEITOS, Roberto; RODRIGUES, Rosa Maria. **Estado, desenvolvimento, democracia e políticas sociais**. Cascavel: Edunioeste, 2006.

ZANARDINI, Isaura Mônica Souza. **A eficiência como elemento articulador entre a reforma do estado e a reforma da gestão escolar**. 2006. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2006/Politicas_Publicas_e_Gestao_Educacional/Painel/02_34_25_PA274.pdf>.

ZANARDINI, Isaura Monica Souza. Reforma do Estado e da gestão escolar: uma leitura da articulação via eficiência gerencial In: ZANARDINI, Isaura Monica Souza; DEITOS, Roberto Antonio. **Educação, políticas sociais e Estado no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Roteiros de Entrevista

Diretor da escola, coordenador pedagógico, coordenadores dos programas na escola. Dirigente municipal de educação e/ou responsável pela coordenação da experiência na rede estadual e/ou responsável pelo acompanhamento da experiência na rede municipal.

- Quando e como ocorreu o processo de integração dos programas “MAIS EDUCAÇÃO e ESCOLA ABERTA” à Secretaria Estadual de Educação? (Data de início, como foi a adesão)
- É possível identificar uma proximidade entre os Programas? Quais? Por que?
- Os Programas trouxeram algum tipo de mudança administrativa e pedagógica? (Em caso afirmativo como são atendidos?). E para a escola? Foi possível perceber essas mudanças?
- Como foi organizada a gestão dos Programas? Antes da implantação eles foram discutidos? Com quem? Com as secretarias? Quais? Com os Núcleos Regionais? Com as escolas? Com a comunidade? Com os parceiros?
- Como ocorreu e ocorre a interlocução da equipe de gestão dos Programas da Secretaria Estadual com os núcleos regionais e com as escolas?
- Houve orientações durante o processo de implementação dos Programas? Como? Em quais instâncias? Como se deram as formas de acompanhamento?
- Existe autonomia na gestão pedagógica e administrativa dos Programas?
- Houve um plano de formação para os envolvidos? Se sim, como ele se efetivou? Ele atendeu às necessidades? Há continuidade do processo de formação?
- Existiu um acompanhamento dos Programas por parte da Secretaria Estadual e dos Núcleos Regionais? Se houve, como transcorreu o acompanhamento? Ele atendeu as necessidades?
- Existe uma política de avaliação? Se existe, como ela atua?
- Quais os principais parceiros dos programas? Qual o nível de participação de cada um deles? Em que instâncias eles estão presentes?
- Quem são os agentes locais? Quais os espaços de participação? Como participam?
- Quais foram as estratégias da escola para incentivar e garantir a participação da comunidade local e das famílias na gestão dos Programas?
- Quais as principais fontes de financiamento do Programa? Os recursos são suficientes?
- De que forma a instituição trabalha para garantir o atendimento das exigências de adesão aos Programas e recebimento dos recursos (Plano de trabalho, relatórios, prestação de contas, etc.) Há dificuldades? Quais?
- Existe alguma contrapartida financeira da Secretaria para o desenvolvimento dos Programas? Além dos recursos disponibilizados pelo FNDE para a manutenção dos Programas, existem outras fontes?
- Existiu algum tipo de dificuldade no gerenciamento dos recursos financeiros? Quais?

- Ocorreu alguma forma de manifestação dos diretores, professores, famílias, ao saberem que a escola foi convocada para aderir aos Programas em decorrência dos resultados do IDEB? Ocorreu algum tipo de resistência e/ou questionamentos?
- Existiu algum tipo de obstáculo que dificultou a execução dos programas? Quais?
- Ocorreu alguma forma de manifestação dos diretores, professores, famílias, ao saberem que a escola fora convocada para aderir aos programas em decorrência dos resultados do IDEB? Ocorreu algum tipo de resistência e/ou questionamentos?
- Existiu algum tipo de obstáculo que dificultou a execução dos Programas? Quais?
- É possível identificar fatores que apontam o sucesso dos Programas? Quais?
- Os Programas têm contribuído para a qualidade do ensino? Como?
- É possível identificar dados sobre essa melhoria? Quais?
- É possível identificar mudanças no contexto educacional?

- **Professor monitor e/ou professor comunitário responsável pelo desenvolvimento das atividades**
- Há quanto tempo você participa do Programa em que atua atualmente? Como você veio fazer parte da equipe? Alguém o (a) convidou? Como ficou sabendo?
- Você conhece os objetivos do Programa para os quais contribui? Como você os avalia?
- Você participou de algum processo de formação para compor a equipe do Programa? Se sim, como este ocorreu? Ele foi suficiente? Atendeu às necessidades?
- Você acha que os espaços que são utilizados para o desenvolvimento dessas atividades são suficientes? Estão adequados?
- Como você avalia a organização dos horários, turmas, atividades, deslocamentos etc.? Você participou da organização?
- Como você avalia a implementação e a operacionalização dos Programas que visam à ampliação da jornada escolar? Eles alteraram a organização da escola? Como?
- Como você avalia a participação dos alunos nas atividades que são desenvolvidas? Justifique. É possível perceber mudanças no comportamento de crianças e adolescentes?
- Os Programas interferem nas ações da escola formal? (Processo de escolarização) Você é capaz de identificar essas interferências? Que avaliações são feitas sobre isso?
- Você percebe os resultados das ações dos Programas no comportamento e no desempenho acadêmico nos alunos?
- Você percebeu alguma política de avaliação das ações?
- Você percebe o envolvimento dos pais nas ações dos Programas? Como você avalia essa participação?
- A comunidade está envolvida na experiência? Como? Qual a sua avaliação dessa participação?

- Ocorreu alguma mudança após implementação dos Programas na escola? E na comunidade?
- Os recursos disponíveis ao programa são suficientes? Atende às necessidades?
- Quais as contribuições dos Programas para a sua formação profissional? Como avalia seu vínculo ao Programa? Há dificuldades? Explique?
- No âmbito da escola, há dificuldades para a execução dos Programas? Em caso afirmativo, quais são elas?
- Considerando-se os objetivos dos Programas que buscam ampliar as atividades escolares, melhorar a qualidade da educação, promover o diálogo, a cooperação e a participação dos alunos, pais e equipe de profissionais que atuam na escola; além da preocupação com a redução da violência e da vulnerabilidade socioeconômica nas comunidades escolares, é possível identificar fatores que apontam o sucesso dos programas? Quais?
- Os Programas têm contribuído para a qualidade do ensino? Como?
- É possível identificar dados sobre essa melhoria? Quais?
- Você acha que alguma coisa deveria melhorar na gestão dos Programas?

- **- Pais e representante de pais no conselho escolar.**

- O que você acha dos Programas que aumentam o tempo de permanência das crianças na escola? Dê justificativas?
- Seu filho está participando da experiência? O que está achando dessa participação?
- Como você avalia as atividades que são desenvolvidas? Justifique.
- Como você avalia os espaços que são utilizados para o desenvolvimento dessas atividades? Justifique.
- O que você acha da organização da experiência (tempos, horários, turmas, atividades, deslocamentos etc)? Justifique.
- Como você avalia os educadores (responsáveis pelo desenvolvimento das atividades)? Justifique.
- Você participa de algum grupo que auxilia a gestão dos Programas? Como?
- A escola tem incentivado a participação da comunidade e das famílias na gestão dos Programas? Você percebe essa participação? Como?
- Você percebe alguma dificuldade na execução dos Programas? Em caso afirmativo, quais são elas?
- Em sua opinião, quais são os pontos positivos e negativos da experiência?
- Você proporia alguma coisa para melhorar as ações do Programa?
- O Programa tem contribuído para a aprendizagem de seu filho? Como?
- A escola mudou após a implementação do Programa? Em quê?
- Você acha que alguma coisa deveria melhorar na gestão dos Programas?

APÊNDICE B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr(a) está sendo convidado(a) para participar da pesquisa intitulada: “**Política Educacional e Inclusão Social: um estudo dos programas de ampliação da jornada escolar**”, desenvolvida pela pesquisadora da Faculdade de Educação da UNICAMP/SP e está sendo informado(a), ainda, de que a pesquisa é coordenada por Marleide Rodrigues da Silva Perrude, a quem poderá contatar / consultar a qualquer momento que julgar necessário pelos telefones (43) 3341-1293 ou (43)9910-3420 ou e-mail perrude@sercomtel.com.br.

Esta pesquisa tem como objetivo: **Analisar as políticas públicas para ampliação da jornada escolar, apreendendo seus efeitos na gestão pedagógica e administrativa da escola, suas formas de financiamento, parcerias e de participação.**

O estudo será realizado, utilizando-se dos seguintes instrumentos: observações nas escolas, análise de documentos e entrevistas individuais. As entrevistas permitirão que as pessoas envolvidas relatem suas formas de compreensão, avaliação e participação nos programas que objetivam a ampliação da jornada escolar.

As informações obtidas durante as observações e as entrevistas permanecerão totalmente confidenciais; seu uso se dará de forma completamente anônima; em nenhum momento seu nome será divulgado. Quando for necessário exemplificar determinada situação, sua privacidade será assegurada. Os **dados coletados** serão utilizados apenas **NESTA** pesquisa e sua análise estará disponível apenas à pesquisadora e/ou a seu(s) orientador (es). Os resultados serão divulgados em eventos e/ou revistas científicas.

O uso de informações destinadas à pesquisa e que envolvem pessoas está submetido às normas éticas da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde.

Sua participação é **voluntária**, isto é, a qualquer momento você pode **recusar-se** a responder a qualquer pergunta ou desistir de participar e **retirar seu consentimento**. Sua recusa não trará nenhum prejuízo à sua relação com o pesquisador ou com a instituição na qual você trabalha e que forneceu os seus dados.

Sua **participação** nesta pesquisa consistirá em responder às perguntas a serem realizadas sob a forma de entrevista semiestruturada, além do fornecimento de alguns registros institucionais e da permissão para observações informais. Se o (a) Sr(a) concordar, a

entrevista será gravada em **gravador apropriado** para posterior transcrição, ficando à sua disposição a versão final da transcrição. A entrevista ficará guardada por cinco (05) anos, após os quais será incinerada. O mesmo se assegura em relação a quaisquer registros fornecidos.

O/A Sr(a) não terá nenhum **custo ou quaisquer compensações financeiras**. Não **haverá riscos** de qualquer natureza relacionados à sua participação. O **benefício** relacionado à sua participação será o aumento do conhecimento científico para a área da **Educação, mais precisamente para o processo de implementação de Políticas Públicas**.

O/A Sr(a) receberá uma cópia deste termo na qual consta o celular/e-mail da pesquisadora responsável pelo qual poderá tirar as suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento. Desde já agradeço!

Marleide Rodrigues da Silva Perrude (pesquisadora responsável).

_____, ____ de _____ de 20__.

APÊNDICE C**DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO
SUJEITO**

Eu, _____, RG: _____,
CPF _____, declaro que li as informações contidas nesse documento, fui devidamente informado(a) pela pesquisadora – Marleide Rodrigues da Silva Perrude - dos procedimentos que serão utilizados, dos riscos e desconfortos, benefícios, custo/reembolso dos participantes, confidencialidade da pesquisa, e concordo em participar da pesquisa. Foi-me garantido que posso retirar o consentimento a qualquer momento, sem que isso leve a qualquer penalidade. Declaro ainda que recebi uma cópia desse Termo de Consentimento.

LOCAL E DATA:

APÊNDICE D**CONSENTIMENTO DO RESPONSÁVEL PELA INSTITUIÇÃO**

Declaro estar ciente do inteiro teor deste **TERMO DE CONSENTIMENTO** e estou de acordo em fornecer dados e registros institucionais para o estudo proposto e, ainda, se necessário, permitir o acesso da pesquisadora à Instituição, sempre previamente agendado, sabendo que dele poderei desistir a qualquer momento, sem sofrer qualquer punição ou constrangimento.

Estou ciente de que, caso eu tenha dúvida ou haja prejuízo para a Instituição, poderei contatar o (a) pesquisador (a) responsável, ou ainda o Comitê de Ética em Pesquisa da FCM/ UNICAMP- Campinas /SP, situada AV. Bertrand Russell, 801 – Cidade Universitária Zeferino Vaz, Campinas-SP, CEP 13084-865, telefone (19) 3521-5572, fax (19) 3521-5573 e e-mail: dirfe@unicamp.br

_____, ____ de _____ de _____

Assinatura do (a) participante: _____

Assinatura do (a) pesquisador (a): _____

APÊNDICE E

Lista de Documentos analisados

Constituição Federal. Artigo 20;208; 213

www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/principal.htm

LEI N° 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Art 53

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

Lei 9394 LDB - Educação Integral Artigo 34;87

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/.../Lei/L11494.htm

LEI N° 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001.Plano Nacional de Educação (2001 – 2010)

Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm

Projeto de Lei Plano Nacional de Educação (2001 – 2010) Disponível em

<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>

Resolução 52 de 2004 - Escola Aberta. portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/resolucao.pdf

Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. – Todos Pela Educação.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/.../d6094.htm

Decreto nº 6.253/2007. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/.../Decreto/D6253.htm

PNAE - Mais Educação – Alimentação Escolar Disponível em

www.fnde.gov.br/programas/...escolar/alimentacao-escolar-apresentacao

Ministério da Educação. PDE. 2010. Disponível em:

http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_47.php. Acesso em: 15 maio 2012.

Portaria Normativa n.17

portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12372&option=com..

www.ilape.edu.br/.../portarias/.../578-portaria-normativa-n-17-2013-pro...

Decreto N ° 7083, de 27 de janeiro de 2010

www.planalto.gov.br/ccivil_03/...2010/2010/decreto/d7083.htm

Programa Escola Aberta. 2006. Disponível em: ftp://ftp.fnde.gov.br/web/escola_aberta/secretarias_participantes_escola_aberta.pdf..

Resolução/FNDE/CD/ nº 6 de 28 de março de 2006.

ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res032_10082006.pdf

Resolução nº 19 de 15 de maio de 2008

ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2008/res019_15052008.pdf

Resolução /FNDE/CD de 19 de agosto de 2008

ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2008/res019_15052008.pdf

Resolução nº 43 de 14 de outubro de 2008

www.fnde.gov.br/.../3272-resolucao-cd-fnde-n-43-de-14-de-outubro-d...

Resolução nº 04 de 17 de março de 2009

ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2009/res04_17032009.pdf

Resolução Nº 3, de 01 de abril de 2010

programamaiseducacaodf.blogspot.com/.../resolucao-n-3-de-1-de-abril-d..

Resolução/CD/FNDE nº 27, de 27 de setembro de 2010

www.fnde.gov.br/fnde/.../3410-resolucao-cd-fnde-n-27-de-27-de-setem..

Resolução Nº 20, de 6 de Maio de 2011

www.integralsedf.com/.../06/resolucao-n-20-de-6-de-maio-de-2011.html

Resolução/CD/FNDE nº 35, de 19 de julho de 2011

www.fnde.gov.br/fnde/.../3458-resolucao-cd-fnde-n-35-de-19-de-julho...

Resolução/CD/FNDE Nº 54 de 19 de Outubro de 2011

www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/resolucoes-2007/.../3480

Resolução/CD/FNDE nº 21, de 22 de junho de 2012

www.fnde.gov.br/fnde/.../3550-resolucao-cd-fnde-n-21-de-22-de-junho

Gestão intersetorial no território. Brasília, 2009b. (Série Mais Educação).

Programa mais educação: passo a passo. Brasília, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passoapasso_mais_educacao.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2011.

Rede de saberes mais educação: pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral. Brasília, 2009c. (Série Mais Educação).

Mais Educação. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12372&option=com_content&view=article>. Acesso em: 4 maio 2010.

Manual operacional do programa escola aberta: educação, cultura, esporte e trabalho para a juventude. Exercício de 2010/2011 – Resolução nº 03, de 01 de abril de 2010, do Conselho

Deliberativo do FNDE. Brasília, 2010b. *Disponível em* portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task...

Manual operacional de educação integral. Brasília, 2012b.
Disponível em portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task...

Projeto Pedagógico ESCOLA ABERTA
http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/proposta_pedagogica.pdf

Manuais orientadores dos programas ABRINDO ESPAÇO e ESCOLA ABERTA

NOLETO, Marlova Jovchelovitch **Fortalecendo competências: formação continuada para o Programa Abrindo Espaços: educação e cultura para a paz** / Marlova Jovchelovitch Noletto. – Brasília: UNESCO, Fundação Vale, 2008. 87 p. – (Série saber e fazer; 2).

NOLETO, Marlova Jovchelovitch **Construindo saberes: referências conceituais e metodologia do Programa Abrindo Espaços: educação e cultura para a paz** / Marlova Jovchelovitch Noletto. – Brasília: UNESCO, Fundação Vale, 2008

NOLETO, Marlova Jovchelovitch **Abrindo espaços: guia passo a passo para a implantação do Programa Abrindo Espaços: educação e cultura para a paz.** – Brasília: UNESCO, Fundação Vale, 2008. 93 p. – (Série saber e fazer; 3).

GOMES, Candido Alberto **Abrindo Espaços: múltiplos olhares** / Candido Alberto Gomes. – Brasília: UNESCO, Fundação Vale, 2008. 224 p.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch **Abrindo espaços: educação e cultura para a paz** / Marlova Jovchelovitch Noletto. -- 4.ed. rev.- Brasília: UNESCO, Fundação Vale, 2008. 109 p.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch **Abrindo espaços: educação e cultura para a paz** / Marlova Jovchelovitch Noletto. -- 4.ed. rev. – Brasília: UNESCO, Fundação Vale, 2008. 109 p.

ANEXOS

Autorização da SEED - PR para consultar documentos e realizar entrevista**SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO**

Protocolo 11.811.849-9

Ao NRE de Londrina

Esta Superintendência é de parecer favorável ao pedido de consulta de documentos e/ou relatórios oficiais que mencionem dados sobre o processo de implantação e operacionalização dos Programas Mais Educação e Escola Aberta.

Encaminha-se ao NRE de Londrina para ciência ao interessado

Curitiba, 24 de abril de 2013.

Eliane Terezinha Vieira Rocha
Superintendente da Educação

Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa



FACULDADE DE CIÊNCIAS MÉDICAS
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

www.fcm.unicamp.br/fcm/pesquisa

CEP, 21/11/11
(Grupo III)

PARECER CEP: N° 926/2011 (Este n° deve ser citado nas correspondências referente a este projeto).
CAAE: 0835.0.146.146-11

I - IDENTIFICAÇÃO:

PROJETO: "POLÍTICA EDUCACIONAL E INCLUSÃO SOCIAL: UM ESTUDO DOS PROGRAMAS DE AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR".

PESQUISADOR RESPONSÁVEL: Marleide Rodrigues da Silva Perrude

INSTITUIÇÃO: Escola Estadual Prof. Vaniviesse

APRESENTAÇÃO AO CEP: 10/09/2011

APRESENTAR RELATÓRIO EM: 21/11/12 (O formulário encontra-se no *site* acima).

II – OBJETIVOS.

Mapear e analisar as políticas públicas que promovem a ampliação da jornada escolar e investigar a concepção político/pedagógica dos programas de ampliação da jornada escolar nas dimensões pedagógicas, administrativas e políticas e sua confluência com as recomendações e orientações da Unesco.

III – SUMÁRIO.

Trata-se de projeto de pesquisa para doutorado, de natureza descritiva e analítica, que será desenvolvido em 2 escolas da rede pública do município de Londrina/PR. Será realizada uma análise dos documentos elaborados e divulgados pela Unesco, pelo Ministério da Educação, pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade e pela Secretaria Estadual de Educação do Paraná. Será ainda realizadas observação das atividades complementares (oficinas pedagógicas, planejamento e organização do trabalho) e entrevistas com professores, diretores, pedagogos, representantes dos pais nos Conselhos Escolares e Secretaria Estadual de Educação e coordenadores técnicos. Com base no número de profissionais das duas escolas, estima-se a participação de 19 sujeitos, com idades entre 18 e 50 anos, diretamente envolvidos com atividades de gestão dos programas de ampliação da jornada escolar. As entrevistas serão realizadas por meio de questionário semiestruturado.

IV - COMENTÁRIOS DOS RELATORES.

Após respostas às pendências, o projeto encontra-se adequadamente redigido e de acordo com a Resolução CNS/MS 196/96 e suas complementares, bem como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

V - PARECER DO CEP.

Comitê de Ética em Pesquisa - UNICAMP
Rua: Tessália Vieira de Camargo, 126
Caixa Postal 6111
13083-887 Campinas – SP

FONE (019) 3521-8936
FAX (019) 3521-7187
cep@fcm.unicamp.br



FACULDADE DE CIÊNCIAS MÉDICAS
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

www.fcm.unicamp.br/fcm/pesquisa

O Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências Médicas da UNICAMP, após acatar os pareceres dos membros-relatores previamente designados para o presente caso e atendendo todos os dispositivos das Resoluções 196/96 e complementares, resolve aprovar sem restrições o Protocolo de Pesquisa, bem como ter aprovado o Termo do Consentimento Livre e Esclarecido, assim como todos os anexos incluídos na Pesquisa supracitada.

O conteúdo e as conclusões aqui apresentados são de responsabilidade exclusiva do CEP/FCM/UNICAMP e não representam a opinião da Universidade Estadual de Campinas nem a comprometem.

VI - INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES.

O sujeito da pesquisa tem a liberdade de recusar-se a participar ou de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma e sem prejuízo ao seu cuidado (Res. CNS 196/96 – Item IV.1.f) e deve receber uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, na íntegra, por ele assinado (Item IV.2.d).

Pesquisador deve desenvolver a pesquisa conforme delineada no protocolo aprovado e descontinuar o estudo somente após análise das razões da descontinuidade pelo CEP que o aprovou (Res. CNS Item III.1.z), exceto quando perceber risco ou dano não previsto ao sujeito participante ou quando constatar a superioridade do regime oferecido a um dos grupos de pesquisa (Item V.3.).

O CEP deve ser informado de todos os efeitos adversos ou fatos relevantes que alterem o curso normal do estudo (Res. CNS Item V.4.). É papel do pesquisador assegurar medidas imediatas adequadas frente a evento adverso grave ocorrido (mesmo que tenha sido em outro centro) e enviar notificação ao CEP e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – junto com seu posicionamento.

Eventuais modificações ou emendas ao protocolo devem ser apresentadas ao CEP de forma clara e sucinta, identificando a parte do protocolo a ser modificada e suas justificativas. Em caso de projeto do Grupo I ou II apresentados anteriormente à ANVISA, o pesquisador ou patrocinador deve enviá-las também à mesma junto com o parecer aprovatório do CEP, para serem juntadas ao protocolo inicial (Res. 251/97, Item III.2.e)

Relatórios parciais e final devem ser apresentados ao CEP, de acordo com os prazos estabelecidos na Resolução CNS-MS 196/96.

VII- DATA DA REUNIÃO.

Homologado na IX Reunião Ordinária do CEP/FCM, em 27 de setembro de 2011.

Prof. Dr. Carlos Eduardo Steiner
PRESIDENTE do COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA
FCM / UNICAMP

Comitê de Ética em Pesquisa - UNICAMP
Rua: Tessália Vieira de Camargo, 126
Caixa Postal 6111
13083-887 Campinas – SP

FONE (019) 3521-8936
FAX (019) 3521-7187
cep@fcm.unicamp.br