

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MÔNICA PORTO CARREIRO MONTEIRO

**O PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: UMA AVALIAÇÃO
POLÍTICA DA POLÍTICA**

São Luís, MA

2018

MÔNICA PORTO CARREIRO MONTEIRO

**O PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: UMA AVALIAÇÃO
POLÍTICA DA POLÍTICA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima.

São Luís, MA

2018

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Monteiro, Mônica Porto Carreiro.

O Programa Novo Mais Educação: uma avaliação política da política / Mônica Porto Carreiro Monteiro. - 2018.
164 f.

Orientador(a): Valéria Ferreira Santos de Almada Lima.
Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

1. Avaliação Política da Política. 2. Educação Integral. 3. Políticas Públicas. I. Lima, Valéria Ferreira Santos de Almada. II. Título.

MÔNICA PORTO CARREIRO MONTEIRO

**O PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: UMA AVALIAÇÃO
POLÍTICA DA POLÍTICA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão
como requisito parcial para a obtenção do título de
Doutora em Políticas Públicas.

Aprovada em 20/12/2018

BANCA EXAMINADORA

Professora Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (Orientadora)
Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão

Professora Lélia Cristina Silveira de Moraes
Doutora em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará

Professora Luciana Rosa Marques
Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco

Professora Maria Ozanira da Silva e Silva
Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora Salviana Maria Pastor Santos Sousa
Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão

A Júlia e a Téó - e a quem mais chegar – para que possam conhecer um mundo com menos desigualdade, mais fraternidade e mais amor, mundo esse, que tentamos construir dia após dia, na nossa luta libertária.

A João, Lucas, Carol, Betinha e Maryhá, o maior exemplo que posso oferecer.

A Karajá, meu bem, pelo estímulo, ensinamentos, paciência e carinho, sempre presentes.

Aos meus pais, *in memoriam*, na fé que tenho, de que eles me acompanham em todos os meus passos.

AGRADECIMENTOS

À minha querida orientadora Professora Doutora Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, pela convivência fraterna e pela generosidade com que conduziu o nosso trabalho de tese, diante das minhas limitações, dúvidas e inquietações. Agradeço ainda, pela competência e comprometimento com que coordenou o Doutorado Interinstitucional (Dinter) com a Fundação Joaquim Nabuco, possibilitando que um percurso que se mostrava longo, árduo e difícil, se tornasse um caminho de grandes e promissoras descobertas.

Ao Professor Doutor Fernando José Freire, pela confiança, estímulo e dedicação com que na presidência da Fundação Joaquim Nabuco, entre 2011 e 2014, envidou esforços para a realização do Doutorado Interinstitucional com a Universidade Federal do Maranhão.

À Professora Doutora Salviana de Maria Pastor Santos Sousa, Coordenadora do Dinter, pelo acolhimento e pela tranquilidade com que sempre nos sorri e nos ensina.

À Professora Doutora Luciana Rosa Marques, pelo empenho com que abraçou o Dinter e pela competência com que o guiou, enquanto estive na Fundação Joaquim Nabuco.

A todos os professores e professoras, coordenadoras do Dinter e do Programa de Pós-Graduação em Públicas, na pessoa da Professora Doutora Maria Ozanira da Silva e Silva, pelas suas contribuições e críticas durante todo o percurso do meu aprendizado.

Aos colegas de jornada do doutorado. Aos “dinterianos”, desde o Recife, pela companhia, amizade e troca de saberes. À minha amiga Zarah Lira com quem dividi livros, conhecimentos, inquietações, surpresas e alegrias, além do nosso apartamento em São Luís.

Aos muitos fundajianos e fundajianas, que contribuíram com conversas, leituras, revisões e críticas, deixo o meu agradecimento na pessoa da Professora Doutora Sylvia Couceiro.

A Fátima Silva, um anjo da guarda, na Fundação Joaquim Nabuco.

À Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE) pelo financiamento da bolsa de doutorado que viabilizou a nossa permanência no Maranhão.

Aos familiares e amigos e amigas, que compreenderam as minhas ausências, desculpas e as limitações de nossa convivência no período do doutorado.

Seria realmente extravagância que as classes predominantes chegassem, em sua benevolência, ao ponto de se sacrificarem para educar o povo brasileiro... (TEIXEIRA, 1957, p. 97).

RESUMO

Esta tese trata do *Programa Novo Mais Educação (PNME)*, elaborado e implementado pelo Ministério da Educação durante o governo Michel Temer, a partir de 2016. O PNME substitui o Programa Mais Educação, instituído pelo Governo Federal desde 2007, e emerge no contexto do golpe parlamentar que promoveu a ruptura institucional do projeto político vencedor das eleições presidenciais de 2014. Este trabalho tem como objetivo realizar uma avaliação política do PNME, visando a desvelar o sentido político e ideológico do novo programa, para apreender o que há de novo na sua proposta. Por meio de uma avaliação política da política, foram confrontados os sentidos que a educação, de maneira geral, e a educação integral, em particular, assumem no Brasil e a conformação desse campo conceitual e da sua prática, no propósito de identificar as concepções orientadoras que nortearam os formuladores do plano e as forças políticas e ideológicas que deram sustentação à proposta do *Novo Mais Educação*. No âmbito de sua engenharia institucional, buscamos identificar a potência do programa, em termos de objetivos, organização, e recursos, para fazer face aos propósitos anunciados. A pesquisa avaliativa desenvolvida, na modalidade de avaliação política da política, utilizou-se de técnicas e procedimentos relativos à pesquisa bibliográfica, análise de dados secundários, pesquisa documental e pesquisa empírica. Os principais achados são reveladores da mudança de sentido e de orientação que o PNME promove em relação ao Programa Mais Educação. Ao focar na educação instrumental, em contraposição a uma concepção de educação integral para a formação humana, o *Novo Mais Educação* incorpora todos os elementos presentes nos discursos da agenda neoliberal e adota todas as iniciativas que convergem para essa ideologia. Atuando em parcerias nacionais e internacionais, o PNME reorienta a ampliação da jornada escolar para o reforço pedagógico em Língua portuguesa e Matemática, visando ao atendimento das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Quanto a sua organização, o programa é marcado pela improvisação, determinada tanto pela necessidade imediata de lançar algo para descontinuar o Programa Mais Educação, como pelas inconsistências que apresenta, em relação à situação-problema em que visa intervir. Partindo de uma leitura peculiar e parcial da realidade, o que já demonstraria uma limitação para o alcance dos resultados, o programa dispõe de meios limitados, como recursos financeiros e apoios institucionais, e se organiza por meio de estratégias que privilegiam as ordens de cima para baixo, confrontando a autonomia dos alunos, dos professores e das escolas. Para a avaliação realizada, a discussão conceitual desta tese esteve apoiada nas categorias de educação, educação integral, formação humana e teoria do capital humano. Confrontado com os ideais emancipatórios e com as teorias de educação integral voltadas para uma formação cidadã, crítica e consciente, o *Novo Mais Educação* pode ser considerado um retrocesso, uma vez que promove uma educação descontextualizada, de treinamento e voltada prioritariamente para o atendimento dos índices previstos nas avaliações de larga escala.

PALAVRAS-CHAVE: Educação integral. Políticas públicas. Avaliação política da política.

ABSTRACT

This thesis deals with the *Novo Mais Educação* Program (PNME), developed and implemented by the Ministry of Education during Michel Temer's government, starting in 2016. The PNME replaces the *Mais Educação* Program, instituted by the Federal Government since 2007, and emerges in the context of a parliamentary coup that promoted the institutional rupture of the winning political project of the 2014 presidential elections. This work aims to carry out a political evaluation of the PNME, aiming to unveil the political and ideological meaning of the new program, to capture what is new in its proposal. Through a political evaluation of the policy, there was a confrontation of the meanings that education, generally, and integral education, particularly, take up in Brazil and the conformation of this conceptual field and its practice. This was intended to identify the guiding conceptions that conducted the plan's formulators and the political and ideological forces that sustained the *Novo Mais Educação* proposal. Within the framework of its institutional engineering, we seek to identify the power of the program in terms of objectives, organization, and resources, to meet the announced goals. The evaluative research developed, in the form of political evaluation of the policy, used techniques and procedures related to bibliographic research, secondary data analysis, documentary research, and empirical research. The main findings are revealing of the change of direction and orientation that PNME promotes in relation to the *Mais Educação* Program. By focusing on instrumental education, as opposed to a conception of integral education for human formation, the *Novo Mais Educação* Program incorporates all the elements present in the discourses of the neoliberal agenda and adopts all the initiatives that converge towards this ideology. Working in national and international partnerships, the PNME redirects the extension of the school day for the pedagogical reinforcement in Portuguese Language and Mathematics, aiming at meeting the goals of Basic Education Development Index (Ideb). Regarding its organization, the program is marked by improvisation, which is determined both by the necessity to create something to discontinue the *Mais Educação* Program and its inconsistencies presented, the latter in relation to the problem situation that it aims to intervene upon. Starting from a peculiar and partial reading of reality, which would already demonstrate a limitation for the achievement of results, the program enjoys of limited means, such as financial resources and institutional support, and it organizes itself through strategies that privilege the orders from top to bottom, confronting the autonomy of students, teachers, and schools. For the carried-out review, the conceptual discussion has been supported in the categories of education, integral education, human training, and human capital theory. Confronted by emancipatory ideals and theories of integral education towards citizenship, critical, and conscious formation, the *Novo Mais Educação* Program could be considered a retrocession, once it promotes decontextualized education, of training and its primary focus on meeting the indexes foreseen on large-scale assessments.

KEY WORDS: Integral education. Public policies. Political evaluation of policy.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Institutos brasileiros integrados a <i>Liberty Network</i>	87
FIGURA 2 – Instituições mantenedoras do TPE.....	89
FIGURA 3 – Instituições e programas que fornecem conteúdos ao PNME.....	90
FIGURA 4 – As conexões do PNME.....	94
FIGURA 5 – Configuração institucional do PNME.....	120
FIGURA 6 – Configuração institucional do PME.....	121

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Número de matrículas x matrículas em tempo integral no ensino fundamental na rede pública, federal, estadual e municipal, Brasil.....	101
TABELA 2 - PNME – Planejamento da adesão para 2017.....	102
TABELA 3 - Ideb observado X metas do Ideb – Anos iniciais do ensino fundamental.....	108
TABELA 4 - Ideb observado X metas do Ideb – Anos finais do ensino fundamental.....	108

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Evolução Saeb – Língua portuguesa.....	106
GRÁFICO 2 – Evolução Saeb – Matemática.....	107
GRÁFICO 3 – Taxas de Promoção, Repetência, Evasão – anos iniciais.....	110
GRÁFICO 4 – Taxas de Promoção, Repetência, Evasão - anos finais.....	110

LISTA DE SIGLAS

BRICs	Brasil, Rússia, Índia e China
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEALE	Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ações Comunitárias
CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
DEM	Partido Democratas
EEX	Entidades Executoras
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
FUNDAJ	Fundação Joaquim Nabuco
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais em Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
ITS	Instituto de Tecnologia e Sociedade
MDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
NSE	Índice de Nível Socioeconômico
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAIC	Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PME	Programa Mais Educação
PNME	Programa Novo Mais Educação
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PSDB	Partido da Social Democracia do Brasil
PT	Partido dos Trabalhadores
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento e Execução e Controle

TPE	Movimento Todos pela Educação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UEX	Unidades Executoras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundação das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
 1 O CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO: EXPLORANDO O CAMPO DE DISPUTA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	 28
1.1 OS SENTIDOS DA EDUCAÇÃO NA HISTÓRIA DA FORMAÇÃO DO BRASIL.....	29
1.1.1 Os sentidos da educação no Estado capitalista.....	30
1.1.2 A natureza política da educação e as lutas travadas no Brasil.....	34
1.1.3 As políticas de educação: qual o lugar da educação integral no Brasil?.....	41
1.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL E DA “DESNACIONALIZAÇÃO” DOS ESTADOS.....	48
1.3 O CONTEXTO DO GOLPE PARLAMENTAR DE 2016.....	54
 2 O PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: MAIS OU MENOS EDUCAÇÃO?.....	 63
2.1 EDUCAÇÃO, EDUCAÇÃO INTEGRAL, EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL: OS SIGNIFICADOS DESSES CONCEITOS.....	65
2.1.1 Qual a concepção orientadora de educação integral no PNME.....	67
2.1.2 Sobre os aspectos políticos e ideológicos que inspiram o <i>Programa Novo Mais Educação</i>	71
2.1.3 Situando a ação pública para a educação integral no governo Temer.....	79
2.2 SUJEITOS E INTERESSES ENVOLVIDOS NA POLÍTICA.....	83
 3 UMA VISÃO CRÍTICA DA ENGENHARIA DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO	 96
3.1 OS PROPÓSITOS DO PNME: QUAL O DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA?.....	98
3.1.1. Matrículas em tempo integral.....	101
3.1.2 A realidade do Ideb: limites e possibilidades.....	103
3.1.3 Indicadores de fluxo escolar fundamentando o PNME.....	109
3.2 A CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DO PNME E AS ESTRATÉGIAS DESENHADAS.....	114

3.2.1 A consistência dos documentos orientadores: a marca da improvisação.....	113
3.2.2 O modelo de gestão.....	118
3.2.3 Entre a concepção e o aluno: o programa por dentro da escola.....	121
3.2.4 Intersetorialidade e as relações federativas.....	124
3.2.5 Os números e os recursos: a fragilidade do PNME.....	125
3.2.6 O PNME e a onda da tecnologia.....	127
3.2.7 A novidade do sistema de monitoramento.....	129
 CONCLUSÃO.....	 131
 REFERÊNCIAS.....	 139
 APÊNDICE A.....	 153
APÊNDICE B.....	154
APÊNDICE C.....	158
APÊNDICE D.....	159

INTRODUÇÃO

Esta tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), se desenvolveu no âmbito do doutorado interinstitucional entre a UFMA e a Fundação Joaquim Nabuco, e tem como objeto o *Programa Novo Mais Educação*. A pesquisa, classificada como uma avaliação política da política, está integrada à área de concentração de Políticas Sociais e Programas Sociais e à linha de pesquisa de Avaliação de Políticas e Programas Sociais.

O primeiro movimento que fiz na direção de propor um projeto de tese começou a ser desenhado no ano de 2015. Três motivações principais condicionavam a minha escolha para realizar a avaliação de uma política pública.

A primeira se justificava pela profusão de políticas públicas sociais que marcaram os governos democráticos do Partido dos Trabalhadores (PT) no período de 2003 a 2016, revelando-se um campo fértil para estudos avaliativos.

Como gestora pública, vi-me instada a contribuir para a análise e avaliação de políticas, visando ao aperfeiçoamento dessas, na medida em que a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), instituição a qual estou vinculada, é uma instituição de pesquisa social que integra o aparato institucional do governo federal.

Em 2014, a Fundaj apresentou à sociedade o Plano de Desenvolvimento Institucional da Fundação Joaquim Nabuco, que anuncia a missão institucional de,

Gerar conhecimento no campo das humanidades com a finalidade de atender a demandas e necessidades relacionadas a educação e cultura, compreendidas de forma interdependente, com vistas ao desenvolvimento justo e sustentável da sociedade brasileira (FUNDAJ, 2018, s/p).

Uma segunda motivação decorreu justamente da necessidade de atender a esse esforço institucional, uma diretriz para que a Fundaj ampliasse a sua contribuição reflexiva e propositiva às políticas educacionais.

Por fim, convergindo com as justificativas anteriores, ainda há a minha experiência profissional na formulação e implantação do Programa Mais Cultura, no período de 2007 a 2010 no âmbito do Ministério da Cultura, que se articulava com o Programa Mais Educação. A partir dessa experiência e do reposicionamento da Fundaj, me mobilizei para avaliar uma política pública que buscava explorar as dimensões da educação e da cultura e a sua interdependência, em determinado programa governamental.

Porém, o plano inicial foi reformatado em função da complexidade dos fenômenos que conformaram o ambiente político e institucional do Brasil a partir do ano de 2016.

O projeto de tese apresentado ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão em 2015, para a seleção do doutorado, tinha como objeto um programa que fora descontinuado em 2016, quando a própria existência do Ministério da Cultura passara a ser ameaçada.

Atenta aos movimentos que indicavam rupturas em relação aos processos de expansão e de consolidação de políticas públicas sociais, reorientei o meu trabalho de tese para propor uma análise interpretativa de uma das novas políticas educacionais que emergiam no contexto pós-golpe, concentrando esforços para registrar e capturar as múltiplas determinações de ordem econômica e política que dirigiram a ação do Ministério da Educação para o lançamento do *Programa Novo Mais Educação*.

O *Programa Novo Mais Educação* surge em outubro de 2016 por meio de portaria ministerial do MEC (BRASIL, 2016a) em substituição ao Programa Mais Educação (BRASIL, 2010), e é instituído com o objetivo de melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental.

Apoiado na fundamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) que determina a progressiva ampliação do período de permanência na escola, nas metas seis e sete do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014a) que determinam a ampliação da oferta de educação em tempo integral, e no diagnóstico, sobre o não atingimento das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)¹ de 2015, o programa, assim explicita e se apropria, de uma concepção de educação integral que permeia a ação dos seus formuladores.

Este estudo, portanto, resulta do esforço de compreensão da política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer e foi realizado por meio de uma pesquisa avaliativa de abordagem qualitativa, na modalidade de avaliação política da política, tendo como objeto o *Programa Novo Mais Educação*.

O estudo atendeu à necessidade de desvendar os pressupostos políticos e ideológicos que sustentaram as novas formulações delineadas para a educação no Brasil, considerando-se o contexto econômico, político e institucional em que surge o governo Temer, instalado em maio de 2016.

¹ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica criado em 2007, reúne, em um só indicador, os resultados dos conceitos sobre fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações.

Esse cenário conforma uma conjuntura complexa marcada pela crise capitalista mundial, pelo golpe parlamentar (SOUZA, 2016) ocorrido no Brasil, que resultou no afastamento da Presidenta Dilma Rousseff, eleita em 2014, e pela adoção, ainda na interinidade do governo Temer, de uma agenda programática neoliberal.

Os reflexos dessa conjuntura sobre a educação delinearão o campo da investigação realizada. Nesse sentido, este estudo investigou a natureza e as características de um dado fenômeno social, representado no campo empírico pelo programa de educação integral para o ensino fundamental implantado no governo Temer, sob a liderança do Ministério da Educação, chefiado por Mendonça Filho (de 12 de maio de 2016 a 6 de abril de 2018).

Vale o registro de que, reforçando o projeto de ruptura com o projeto político vencedor das eleições de 2014, o Presidente Temer constituiu sua base política de governo apoiada nos patrocinadores, apoiadores e defensores do *impeachment*, governando com os derrotados das eleições de 2014, a exemplo do então Deputado Federal do Partido Democratas (DEM), Mendonça Filho, alçado à condição de Ministro da Educação, com a assunção de Temer.

Como se sabe, o DEM foi um aliado histórico do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) nas últimas 4 (quatro) eleições presidenciais, em que o PSDB foi derrotado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), tendo posição destacada no parlamento, ao longo das últimas legislaturas, como oposição aos governos Lula e Dilma Rousseff.

Mas, para entender as motivações do governo Temer, fez-se necessário retroagir a outubro de 2015, para compreender as bases de formação do movimento dessa ruptura institucional patrocinado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), na figura do então vice-Presidente, e explorar o documento *A travessia: uma ponte para o futuro*, que anunciava o discurso que legitimaria todas as ações do governo perante à opinião pública,

Nesse documento encontramos uma análise da trajetória econômica do Brasil desde 2011, mostrando como economicamente, o país vem sofrendo grandes perdas, entrando numa crise financeira, segundo eles, “por causa da má gestão dos recursos públicos”, sob o comando do PT (Partido dos Trabalhadores), segundo o documento, o país deve reduzir os gastos públicos e assumir medidas austeras em favor do crescimento econômico. Esse foi o mesmo discurso adotado por Fernando Henrique para justificar o ajuste neoliberal. (RODRIGUES; BARBOSA, 2017).

Quando chegou ao Ministério da Educação em maio/16, o discurso do Ministro Mendonça Filho já é apontado - em uma das primeiras reportagens que tratam das suas intenções à frente do MEC, na Revista Educação de maio de 2016, Edição 229 – como o discurso da crise financeira e da má gestão dos recursos públicos, anunciando aquilo que seria

a marca do embate que travaria ao longo de sua permanência no Ministério como pode ser observado no seguinte trecho:

Novo ministro da educação enfrenta dilema entre a eficiência e o consenso. A diferença proposta no título se desenvolve numa apresentação do dilema, cuja imagem é traçada no discurso que aponta questões importantes como a dificuldade de conciliar o corte de verbas anunciado pelo governo atual e o aumento de vagas discutido para atender as metas PNE – Plano Nacional de Educação (ROMANELLI; MARQUES, 2016, p.11).

Destarte, as primeiras falas do então ministro já são examinadas como ameaças ao Plano Nacional de Educação (LEI 13.004/2014), na medida em que a ofensiva neoliberal se daria destacando-se o discurso do equilíbrio fiscal como a força motriz do governo Temer, servindo também ao propósito de legitimar o golpe iniciado em maio de 2016.

Em sentido mais amplo, não só as políticas educacionais, mas as políticas sociais em geral, são alvo da intervenção neoliberal focada na ênfase à eficiência dos gastos públicos.

O cenário econômico, político e institucional brasileiro pós-golpe foi marcado fortemente pela edição da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/16 convertida na Emenda Constitucional 95/16 instituindo o novo regime fiscal, a partir de dezembro de 2016.

Os efeitos da “PEC da morte”, como os parlamentares, pesquisadores, educadores e professores passaram a referi-la, sobre o Plano Nacional da Educação, Lei 13.004/14 são alertados tanto por críticos ao governo, como por seus aliados, explicitando a inexistência de um consenso social em relação aos princípios anunciados na Emenda Constitucional nº 95/2016.

Instituições como a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Movimento Todos Pela Educação (TPE) e o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) que integraram o campo dos aliados do *Novo Mais Educação*, porque colaboram em alguma medida com a sua instituição, como veremos neste estudo, se manifestaram em pronunciamentos públicos, contra a limitação imposta aos gastos com a educação, anunciada na EM 95/16.

Já os profissionais ligados à educação como professores, pesquisadores, representantes de associações, fóruns, comitês, entidades científicas, e campanhas como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, dentre outros, ao analisarem os efeitos da EM 95/16 sobre o PNE, procuraram demonstrar que metas como a universalização da educação infantil, a valorização do professor e a ampliação da oferta de educação integral serão inexoravelmente afetadas, por dependerem do apoio financeiro e da infraestrutura da União.

Destacados esses aspectos é de se reconhecer que há muitas questões que contribuíram para a conformação de um novo direcionamento da política educacional, redesenhada pelo governo Temer, e o presente estudo visou a contribuir para a reflexão e o debate sobre em que condições e sob que pressupostos políticos e ideológicos se anunciou o Programa “Novo” Mais Educação.

Para desvelar tal cenário, a pesquisa utilizou-se de múltiplos caminhos investigativos visando à construção de uma verdadeira aproximação e compreensão da realidade, com vistas à apreensão dos fenômenos em sua totalidade, dadas as suas múltiplas determinações, a partir da exploração dos nexos existentes entre as dimensões do singular, manifesta no PNME, do particular e do universal na análise desse fenômeno, para além de sua aparência, em direção à sua essência concreta (LUKÁCS, 1967).

Buscou-se, portanto, explorar, sob o pressuposto de que a reforma da educação integral para o ensino fundamental em curso, apresenta propósitos de natureza e sentido regressivos, em que medida isso se dá em relação à política de educação integral efetivada a partir de 2007, por meio do Programa Mais Educação.

A pesquisa centrou-se na modalidade de uma avaliação política do PNME, e nessa dimensão, a avaliação política da política é capaz de nos fornecer elementos para elucidar as motivações e o conteúdo substantivo que inspiram a ideia do “novo” na política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer, tomando-se como parâmetro, o Programa Mais Educação.

O estudo aprofundou-se nas questões que envolvem o processo de formulação, a concepção e a engenharia da política de educação integral para o ensino fundamental, considerando a complexidade desta política, na medida em que a educação, na perspectiva apresentada por Dourado e Oliveira (2009), articula-se a diferentes dimensões e espaços da vida social.

A pesquisa avaliativa proposta, se insere na agenda de discussões que compreende a prática da avaliação como uma “atitude ante a vida e ante as coisas” (LIMA, 2013, p. 217), e foi desenvolvida a partir da aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa social aplicada, como assinalado por Silva (2013), e nesse sentido, a pesquisa avaliativa “valoriza análise crítica da política ou programa; busca os princípios e fundamentos teórico-conceituais da política ou programa: considera os sujeitos e interesses envolvidos....” (HOSSOÉ, 2012, p. 21).

Ainda sobre a importância da pesquisa avaliativa, destaque-se a possibilidade que ela pode oferecer de contribuir por meio de seus resultados, para o controle das políticas sociais, reforçando a sua importância como instrumento democrático.

Ao problematizar sobre a educação integral, a pesquisa fornece elementos para a reflexão e o debate sobre os projetos de educação que estão em disputa no país, na conjuntura pós-golpe, conferindo ao estudo atualidade, e aos leitores, a oportunidade de conhecer os determinantes históricos que contribuíram para a proposição e a formatação da nova política que o *Programa Novo Mais Educação* representa, visando a subsidiar análises críticas futuras.

Ao avaliar o PNME, esperamos contribuir para o aprofundamento da discussão sobre a educação integral no Brasil, situando, tanto a contribuição do Programa Mais Educação às práticas educativas vivenciadas por quase uma década no país, de 2007 a 2016, como os propósitos do *Programa Novo Mais Educação*, favorecendo dessa maneira, o entendimento sobre as múltiplas determinações que conduziram ao momento onde estamos, e aos recuos que vimos experimentando nas discussões sobre formação integral *versus* educação instrumental, na rede do ensino público no Brasil.

Não se pode deixar de reconhecer que a educação pública no Brasil, a despeito dos avanços registrados nas últimas décadas, em termos de acesso e cobertura, sobretudo no caso do ensino fundamental, esteve sempre associada aos condicionantes políticos determinados pelo estado capitalista,

A especificidade da escola brasileira não pode ser dissociada de um conjunto de relações políticas, econômicas e sociais implicadas na formação societária brasileira e num processo de formação incompreensível do Estado, se não se leva em conta o modo de inserção do Brasil numa formação econômico-social de largo espectro, capitalista (ALGEBAILLE, 2009, p. 28).

Nesse sentido, as discussões acerca da melhoria dos processos de aprendizagem, situados na perspectiva de responder sobre o que aprender, para quê, como aprender, assim como, sobre os sujeitos desse aprendizado, e como as políticas públicas contribuem ou restringem a melhoria desses processos, encontrarão respostas distintas de acordo com os projetos de educação que estarão em disputa.

Desse modo, o esforço para apreender as motivações político-ideológicas do *Programa Novo Mais Educação*, que determinam a sua configuração, assim como para analisar o ponto de inflexão em relação à política do programa antecessor, conduzido por uma pesquisa avaliativa na modalidade da avaliação política da política, permite a valorização da análise crítica da política.

Para tal, a avaliação política da política,

[...] envolve princípios políticos, cuja relevância é dada na sua conexão com alguma concepção de Bem-Estar humano, e as prioridades a serem observadas entre eles, a análise de avaliação terá sempre um caráter complexo e controverso. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 108).

Declarado o sentido da avaliação política da política, Silva (2013, p. 79) expõe que essa “está centrada na fase de formulação da política ou planejamento do programa, podendo compreender duas abordagens: a avaliação política da política propriamente dita e a avaliação da engenharia utilizada na construção do programa”, relacionando a política em exame aos condicionamentos de ordem política, econômica e sociocultural que determinaram o processo de sua formulação.

Com vistas a compreender as múltiplas determinações que conformam o campo empírico desta pesquisa optamos pelo método crítico-dialético, abordagem epistemológica de Karl Marx.

A opção pelo materialismo histórico-dialético - de acordo com a construção marxiana desse método - se dá a partir da compreensão de que a realidade é complexa, assim como os assuntos políticos e a conformação das estruturas políticas, bem como as opções sociais e econômicas do Estado capitalista e o papel desse Estado, e de que a produção material é o pilar da ordem social.

Dessa maneira, o materialismo histórico dialético é um referencial teórico útil na busca de explicações para os problemas diretamente relacionados ao plano da realidade no mundo material, ao longo da história, sendo capaz de aprofundar a compreensão sobre a realidade social, em movimentos de aproximação, de leituras e releituras dessa realidade, a partir e com, os diversos sujeitos envolvidos, num movimento do particular para o geral, do programa para a política, da política para a sociedade, constituindo-se como condição fundamental à compreensão do estágio atual e da exploração do contexto histórico e teórico que determina as opções políticas pelo *Programa Novo Mais Educação*, na perspectiva dialética materialista, de observação das contradições, como dados de uma mesma realidade.

O pressuposto que guiou a nossa reflexão teórico-metodológica é que a avaliação de políticas e programas sociais deve ser percebida numa visão dialética das dimensões, técnica e política como apontado por Silva (2013).

Em síntese, entende-se, nesta pesquisa, a política pública como um processo de elaboração e implementação de programas de ação pública, por meio de dispositivos político-administrativos coordenados em torno de objetivos explícitos, como assinalado por Muller e

Surel (2002). E considera-se, de acordo com Silva (2013), que a avaliação de políticas se situa no âmbito da pesquisa avaliativa, como modalidade da pesquisa social aplicada e que a “avaliação é um movimento específico do processo das políticas públicas” (SILVA, 2013, p.44). Tendo em vista que a avaliação política da política, como apresentada por Figueiredo e Figueiredo (1986) se constitui num tipo de avaliação dentre os modelos recorrentes na literatura, a pesquisa apresentou as seguintes questões centrais: *que razões tornaram o Programa Novo Mais Educação preferível ao Programa Mais Educação? O que há de novo no Programa Novo Mais Educação?*

As questões propostas estão apoiadas no pressuposto de que o programa de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer, denominado *Programa Novo Mais Educação* atua, promovendo uma reforma, de sentido e orientação, na política educacional no Brasil, se subordinando ao ideário neoliberal e promovendo o surgimento de novos sujeitos nas disputas pelos recursos para a educação, com consequências sobre a qualidade da educação, na medida em que, a despeito da referência ao “novo”, o programa privilegia a ideia da velha educação instrumental.

Para a realização desta pesquisa definiu-se um conjunto de questões investigativas (APÊNDICE A), associadas aos objetivos específicos do estudo, que foram assim anunciados:

- a) compreender o contexto sócio-histórico e as determinações para atuação do Estado no processo de formulação do *Programa Novo Mais Educação*;
- b) identificar a participação dos diversos sujeitos envolvidos na construção do Programa;
- c) analisar a política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer, na sua concepção, princípios e fundamentos;
- d) analisar o desenho institucional do *Programa Novo Mais Educação*, e sua pertinência e adequação, face aos objetivos propostos.

A pesquisa foi estruturada em torno de três dimensões, que associadas respondem às questões centrais postas. São elas:

- a) o contexto sócio-histórico que conforma a educação pública e a educação integral no estado capitalista, na singularidade do governo Temer:
 - quais são os determinantes estruturais e conjunturais do *Programa Novo Mais Educação*?
- b) a concepção do programa:
 - que referenciais políticos e éticos fundamentam o programa particularmente no que tange à concepção de educação integral?
 - quais as matrizes de interesses dos grupos/sujeitos envolvidos na política em questão? Quais as racionalidades e interesses desses grupos?
 - como se dá a dinâmica dos grupos de interesses e sujeitos envolvidos no processo de formulação do *Programa Novo Mais Educação*?

- c) a engenharia do programa:
 - quais são os propósitos do *Programa Novo Mais Educação*?
 - em que medida esses propósitos e objetivos respondem às demandas sociais básicas reprimidas?
 - que mecanismos foram acionados e qual a viabilidade funcional das estratégias previstas, ou seja, qual a viabilidade de sucesso funcional desse programa?
 - qual o potencial de efetividade desse programa?

O percurso investigativo apoiou-se no modelo de análise contido no referencial teórico-analítico do *policy cycle approach*, formulado por Stephen Ball (1993) e Ball, Bowe e Gold (1992). Essa abordagem, segundo Mainardes (2006, p. 48) é um “referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais”. Destaque-se, nessa abordagem a possibilidade de realizar a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais levando-se em conta a natureza complexa e controversa da política educacional.

O ciclo de políticas proposto por Ball, Bowe e Gold (1992) é integrado por cinco contextos principais: da influência, da produção do texto, da prática, dos resultados, e da estratégia política.

Para as dimensões de análise propostas na pesquisa, seja do contexto sócio-histórico, da concepção do programa e da engenharia do programa, são levados em consideração as análises de dois dos contextos do ciclo de políticas, o da influência e da produção do texto, por oferecerem cobertura adequada à análise dos elementos essenciais da avaliação política da política desenvolvida neste estudo.

No contexto da influência foram exploradas as questões relacionadas ao surgimento da política ou programa, a partir da abordagem de questões relacionadas a como, e por força de que pressões ou decisões, o PNME foi iniciado, e como os discursos foram construídos, na perspectiva de revelar as disputas dos grupos de interesse (partidos, governos, poder legislativo), e a presença de outras arenas de influência, como a dos grupos representativos dos meios de comunicação, e as influências globais e internacionais.

Para o contexto da produção do texto, a investigação considerou as narrativas que representam a expressão escrita da política, por meio dos documentos instituidores e orientadores do PNME. Nessa dimensão, a representação da política nos textos oficiais foi avaliada quanto à clareza, coerência e contradições.

A pesquisa desenvolvida a partir de uma abordagem de dimensão qualitativa, utilizou-se de técnicas e procedimentos voltados a respondera às perguntas centrais, dada a ordem de complexidade da realidade, como afirma Demo (2002).

A estratégia metodológica desenhada, considerou a realização de pesquisa documental e bibliográfica, com o objetivo de revisar a literatura relevante para a compreensão do tema e aprofundar os estudos, e pesquisa exploratória de fontes secundárias, além de entrevistas semiestruturadas.

A reunião dos documentos analisados, que constituiu o material de pesquisa, contemplou tanto os dados das publicações oficiais, como informações disponíveis no *site* do MEC, em entrevistas e notícias associadas à educação integral e ao PNME, constituindo-se numa abordagem etnográfica que de acordo com Lejano (2006) favorece o entendimento e a compreensão da política proposta.

Portanto, a pesquisa adotou as seguintes técnicas e procedimentos:

- a) Pesquisa bibliográfica, a partir de catálogos e repositórios digitais das universidades, do google acadêmico, do catálogo das bibliotecas nacionais e portal de periódicos da Capes, em livros, artigos de periódicos, teses e dissertações onde foram identificados, selecionados e examinados estudos relacionados à educação integral e às políticas públicas para educação e a estudos e pesquisas avaliativas sobre educação integral, o que nos permitiu aprofundar o conhecimento sobre o objeto de estudo;
- b) Análise de dados secundários do Inep (censos educacionais);
- c) Pesquisa documental sobre um *corpus* (APÊNDICE B) que reúne documentos relacionados às dimensões previamente estabelecidas. Parte-se de uma análise documental para identificar as motivações, valores, e tendências presentes nos documentos a que se refere a política, permitindo desvendar as ideologias que podem existir nos documentos, dispositivos legais, seus princípios e diretrizes. A análise documental buscou:
 - conhecer e explorar as informações de caráter público, na perspectiva de entender o histórico de formulação do programa: os atos normativos, orientadores e de divulgação relacionados ao *Programa Novo Mais Educação*;
 - identificar a matriz de interessados no *Programa Novo Mais Educação*; (FNDE, governos estaduais e municipais, organizações sociais que lidam com a temática da educação);
 - levantar informações sobre o desenho federativo do programa, e as condições previstas para a articulação das competências entre os entes federados;
 - explorar as orientações do programa sobre as modalidades de educação integral norteadoras da proposta governamental;
- d) Pesquisa empírica, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, apoiada em um roteiro guia (APÊNDICE C), realizadas com 4 (quatro) agentes públicos que acompanharam a formulação do PNME e com 2 (dois) representantes dos Comitês de Educação Integral, identificados nas entrevistas realizadas no MEC, como os comitês que acompanharam a transição do Mais Educação para o PNME. As entrevistas se realizaram entre novembro de 2017 e julho de 2018.

É importante destacar que a seleção dos sujeitos para as entrevistas previu a conformação de uma matriz de formuladores do PNME, a partir da identificação da participação dos mesmos, no processo de formulação, tomada de decisão e no desenho do programa.

Porém, a consolidação dessa matriz, como planejada, não foi possível, uma vez que desde a instituição do programa até o período previsto para as entrevistas, foram muitas as mudanças na equipe de dirigentes do MEC. Ademais, há poucos registros escritos sobre o processo de discussão e formulação do programa, como informaram duas entrevistadas.

Na expectativa de recuperar um pouco do processo de transição entre o Mais Educação e o PNME, para compreender os movimentos de sua formulação, recorremos a dois dos Comitês Territoriais, identificados como sujeitos atuantes no processo de interlocução com o MEC, o que viabilizou a reconstituição do processo de discussão no Ministério entre 2015 e 2016.

Expostas as técnicas e procedimentos adotados para capturar as complexidades inerentes ao processo de formulação, à concepção e à engenharia do PNME é importante destacar que o principal procedimento de coleta de dados foi a pesquisa documental. As entrevistas complementaram as informações disponíveis e documentadas, e com elas, se buscou apreender a percepção dos entrevistados em relação ao programa e ao seu funcionamento.

De acordo com Cooper e Schindler (2003, p. 133), “O formato investigativo que usamos deve ser suficientemente flexível para que possamos explorar as várias possibilidades que surgem durante a entrevista”. Apresenta-se como vantagem significativa o uso da entrevista, na medida em que por essa técnica é possível explorar tópicos em profundidade.

Tanto as entrevistas realizadas como àquelas negadas, nos ajudaram a mapear um quadro de fragilidade em relação ao PNME. As entrevistas realizadas apontam para uma certa descrença em relação aos propósitos e potencial do programa.

De certa forma, foi possível observar que o programa surge desprestigiado dentro do Ministério, contando com alguma publicidade institucional apenas no momento de seu lançamento, em 2016. Nem mesmo no *site* do MEC o programa aparece com algum destaque.

Isso também se revela no descaso dos gestores contatados para entrevistas, no caso 6 (seis), que em momentos distintos integraram a cúpula da educação básica, nos anos de 2016 e 2017, e não retornaram os pedidos de entrevista, dirigindo todas as solicitações ao portal do Serviço de Informação ao Cidadão, do Ministério da Fazenda, que tratava do encaminhamento ao MEC, a despeito dos pedidos partirem de uma servidora pública, vinculada ao Ministério da Educação integrante dos quadros da Fundação Joaquim Nabuco.

O esforço empreendido neste estudo, ao cabo de um processo investigativo realizado entre os anos de 2016 e 2018, sob o pressuposto de que o *Programa Novo Mais Educação*

promove uma significativa mudança de rota na política de educação integral, em prejuízo das concepções mais ampliadas de formação integral, está apresentado nos 3 (três) capítulos que se seguem.

O primeiro capítulo explora o contexto sócio-histórico, na perspectiva de revelar o campo de disputas para os muitos sentidos que a educação assume na formação da sociedade brasileira, e que estão a condicionar a natureza e a dimensão das políticas de educação experimentadas no Brasil.

No percurso histórico que seguimos, buscamos confrontar as ideologias dominantes no Estado capitalista com os ideais emancipatórios da educação para a formação humana, a partir do reconhecimento da natureza política da educação e dos efeitos da globalização neoliberal sobre os assuntos da educação.

A singularidade do contexto político institucional brasileiro de 2016 nos encaminha para explorar as determinações do governo Temer e o lugar da educação integral no pós-golpe.

O segundo capítulo atende a dois objetivos. O primeiro, de explorar a concepção que orienta o *Programa Novo Educação*, a partir da confrontação de categorias de educação em tempo integral e à luz de princípios políticos e ideológicos que delimitam a ação pública do governo Temer. Nesse sentido, apontamos para uma concepção de educação integral para o reforço escolar.

Um segundo objetivo se volta para expor as redes que tecem e abrigam os interesses dos envolvidos na política proposta, reforçando a tese de um projeto de educação global que atende aos interesses de expansão do capital.

O texto apresentado no terceiro capítulo responde ao aprofundamento da engenharia do PNME. Para tal, aborda na primeira seção, um diagnóstico da situação problema, para situar o campo de intervenção do PNME, para na segunda seção, analisar a consistência e a coerência do programa face aos desafios anunciados e as estratégias desenhadas.

1 O CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO E O CAMPO DE DISPUTA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Neste capítulo buscamos discutir o contexto sócio-histórico e as determinações para atuação do Estado no processo de formulação do *Programa Novo Mais Educação* (PNME), no sentido do reconhecimento de que,

Existem várias maneiras de enquadrar uma política pública específica em um dado contexto, e a forma como os problemas são definidos e (re) enquadrados, determina como serão tratados em atividades de políticas públicas subsequentes (WU, 2014, p. 36).

Dessa maneira, a partir da instituição do PNME, é pertinente indagar quais os pressupostos políticos e ideológicos que sustentam as novas formulações delineadas para a educação pública de ensino fundamental no Brasil, considerando-se o contexto político e institucional do governo Temer, instalado em maio de 2016, à vista do cenário de globalização e hegemonia neoliberal (WU, 2014, p. 36).

Na trilha de Marx (2008), busca-se reconstituir numa perspectiva histórica os sentidos e os projetos que dirigem a ação do Estado hoje, entendendo-se que “a educação dependerá do tipo de sociedade que se tiver em vista” (TEIXEIRA, 1968b, p.148), visando a compreender as determinações para a atuação do Estado na conformação da educação pública.

No sentido da dialética materialista de Marx (2008), a aproximação da realidade, a compreensão e a formulação do pensamento crítico a respeito das suas determinações são indispensáveis à percepção do fenômeno empírico, e devem ser compreendidas a partir dos nexos existentes entre as dimensões singular, particular e universal, tendo em vista a necessária apreensão dos fenômenos, para além de sua aparência imediata em direção à essencialidade concreta.

Apresenta-se no primeiro tópico do capítulo, atenção aos sentidos que a educação assumiu na história da formação do Brasil, a partir da perspectiva da relação entre educação e o Estado capitalista e da identificação dos avanços e dos retrocessos que conformaram as políticas educacionais até a instituição do *Programa Novo Mais Educação*.

Toma-se como eixo central a educação pública no Brasil e os referenciais teóricos utilizados para as categorias Educação e Educação Integral que se apoiam na visão da condição de emancipação que permeia a educação, tratada assim, por autores como Frigotto (2010),

Gramsci (1979, 2001), Mészáros (2008), e Teixeira (1957, 1968a, 1968b), ressalvado o fato de que este último, não trata de concepções sobre a educação relacionadas à doutrina socialista.

O segundo tópico do capítulo é dedicado à discussão sobre os efeitos da globalização e da hegemonia do projeto neoliberal sobre o Estado capitalista e as consequências sobre as políticas educacionais no Brasil sob o governo Temer.

Aprofunda-se essa reflexão, a partir do pressuposto de que a tese da educação como direito de todos tem perdido ênfase dentre os projetos de educação, na medida em que a política educacional tem se tornado cada vez mais global (BALL, 2014; FRIGOTTO, 2010; TORRES, 2001).

Segue-se a perspectiva do marxismo, no sentido de realizar uma “análise da educação em suas relações com a produção material (economia) e, mais amplamente, com a produção ideológica e simbólica (ideias, valores, concepções, conhecimentos, etc.) (FRIGOTTO, 2010, p. 18).

O capítulo se encerra tratando da singularidade do contexto do golpe parlamentar-midiático e jurídico instalado no Brasil em 2016, como apontado por Souza (2016), onde são expostas as primeiras decisões do governo Temer que impactam as políticas educacionais.

Em suma, neste capítulo busca-se explorar em que medida as reformas em curso apresentam propósitos de natureza e sentido regressivos, especialmente, em relação à política de educação integral para o ensino fundamental efetivada a partir de 2007, por meio do Programa Mais Educação.

1.1 OS SENTIDOS DA EDUCAÇÃO NA HISTÓRIA DA FORMAÇÃO DO BRASIL

Revisitar a Convenção Revolucionária Francesa do século XVIII é imperioso para situar no tempo, aquele que é identificado como o marco de um novo estágio da humanidade, pois antes desse período, a educação ao seguir a ideia de especialização de alguém, operava no sentido da seleção, e, portanto, da negação da possibilidade a todos. A partir da Convenção Francesa,

se formulou o ideal de uma educação escolar para todos os cidadãos, não se pensava em universalizar a escola existente, mas em uma nova concepção de sociedade em que privilégios de classe, de dinheiro e de herança não existissem, e o indivíduo pudesse buscar, pela escola, a sua posição na vida social (TEIXEIRA, 1957, p. 11).

Vale registrar que com a persistência dessa perspectiva de especialização, em contraposição ao ideal de universalização, conformou-se um modelo dual de educação, incapaz de,

[...] contrabalançar a tendência à dominação do capital e à servilidade do trabalho. Se uma classe possui toda a riqueza e toda a educação, enquanto o restante da sociedade é ignorante e pobre, pouco importa o nome que dermos à relação entre uns e outros: em verdade e de fato, os segundos serão sempre os dependentes servis e subjugados dos primeiros [...] (MANN, 1848, p. 668-669).

Concepções naturalistas e, advindas dos séculos XVIII e XIX, expõem como natural a existência de uma escola e de uma formação dualista defendendo,

[...] como natural, a subordinação do ensino e qualificação das classes trabalhadoras às necessidades imediatas da produção, enquanto os filhos das classes dirigentes deveriam ser preparados para governar. (FRIGOTTO, 2010, p. 36).

Tais concepções nos ajudam a compreender e nos fazem explorar os caminhos da educação pública no Brasil ao permitir explicitar as concepções ideológicas que norteiam os princípios da educação defendida no país, ao abordar os sentidos da educação no Estado capitalista, a natureza política da educação no Brasil e o percurso histórico da educação e da educação integral que permeiam os projetos implantados no âmbito do sistema público de educação.

1.1.1 Os sentidos da educação no Estado capitalista

Nos Estados capitalistas, as demandas pela educação, no período após a Segunda Guerra Mundial se apoiaram nas concepções da Teoria do Capital Humano formalizada por Shultz (1971) para sustentar que um maior investimento na educação elevaria as competências e habilidades dos trabalhadores, dotando-os de mais qualificação para o mercado de trabalho, e que o aumento da escolarização poderá garantir melhores posições dentro da estrutura de classes.

A partir dessa perspectiva teórica, o investimento em educação, se dá “a partir da ideia de um trabalhador treinado, adestrado e educado, com saúde para se adaptar às exigências da produção mercantil e atingir a produtividade máxima” (FRIGOTTO, 2009b, p.69).

Em oposição a essa visão de mediação da educação que visa à subordinação do trabalho ao capital, se situam Marx e Engels, na perspectiva de que a educação como prática social, visa à superação do modo de produção capitalista,

[...] a educação politécnica ou tecnológica e o trabalho como princípio educativo, nas poucas passagens da obra de Marx e Engels, não estão vinculadas a dimensões especificamente dos projetos e métodos pedagógicos, e sim à concepção dos processos sociais e educativos, que dentro do terreno contraditório e numa perspectiva antagônica às relações sociais capitalistas pudessem desenvolver as bases sociais, culturais e científicas das múltiplas dimensões do ser humano no horizonte da práxis revolucionária, para a transição a um novo modo de produção e organização da vida social (FRIGOTTO, 2009b, p. 71).

Mészáros (2008) assinala que, estando os processos educacionais e sociais de reprodução do capital intimamente ligados, as reformas educacionais que são propostas podem, no limite, remediar os efeitos da ordem reprodutiva capitalista, porque as determinações fundamentais do sistema do capital são *irreformáveis*.

À concepção da Teoria do Capital Humano, presente no ideário liberal e neoliberal, opõe-se a Teoria da Formação Omnilateral de Marx, demarcando as diferenças, no campo das teorias sobre a educação, a visão de educação presente no campo socialista e a do modelo capitalista.

Uma das limitações da teoria do capital humano à luz da doutrina socialista reside, de acordo com Frigotto (2009b, p. 72),

[...] no caráter falso do legado do economicismo, que situa a educação como capital (humano) motor do desenvolvimento e da superação das desigualdades entre classes ou grupos sociais, sem alterar as relações de poder e de classes (as circunstâncias) que produzem a desigualdade.

Dessa maneira, é possível observar que para Frigotto (2009b) apenas a alteração nas relações de poder e de classe é que podem levar a superação das desigualdades, e nesse sentido, a educação,

[...] politécnica ou tecnológica necessita desenvolver, mesmo numa realidade que lhe é adversa, uma formação científica, técnica e política, cujo conteúdo, método e forma expressem uma direção antagônica à perspectiva de subordinação unidimensional às relações sociais e educativas capitalistas (FRIGOTTO, 2009b, p. 76).

É nessa perspectiva, para a superação da sociedade capitalista, que Marx (2004) trata sobre a necessidade de combinação da formação da classe trabalhadora com o trabalho produtivo, formação intelectual, exercícios corporais e educação politécnica, constituindo assim uma formação integral, ou seja, a formação omnilateral.

O homem trabalhador, e, por conseguinte, a classe trabalhadora é identificada por Marx, como o sujeito histórico capaz de operar a superação da sociedade de classes. Ou seja, a formação omnilateral é a força para a superação da condição contraditória do trabalho, e o ensino e o trabalho, constituem o princípio educativo. (MARX, 2004; FRIGOTTO, 2009a, 2009b).

A educação unilateral, característica das sociedades capitalistas é marcada por uma prática social e uma formação que separa atividade material e atividade intelectual bem como a formação técnica e a formação intelectual.

Delineiam-se dessa forma, as lutas no campo da educação, como reprodução do que ocorre no conjunto das instituições e nos movimentos sociais: de um lado, a análise parcial (de classe) com que a burguesia analisa a realidade; e do outro, os interesses efetivos e antagônicos de grupos sociais que constituem a classe trabalhadora. (FRIGOTTO, 2010).

Nesse sentido, os movimentos orientados à educação se fixam, por um lado, em formas e estratégias que visam a limitar o ideal de emancipação que a educação pode implicar e atuam no sentido da manutenção da ordem: “será que o ato de educar pode ser algo mais do que um mecanismo de manutenção da ordem? Será possível educar para a emancipação do homem, para livrá-lo de toda a opressão que o esmaga?” (RODRIGUES, 2011, p. 31). Por outro lado, há movimentos que veem a educação como a possibilidade plena da emancipação, como aponta Freire (2016, p. 17),

A finalidade da educação é a de libertar-se da realidade opressiva e da injustiça. A educação visa à libertação, à transformação radical do sujeito, que é educado e que educa também, tornando-se ‘ser mais’ e da realidade, para melhorá-la, para torná-la mais humana, para permitir que os homens e as mulheres sejam reconhecidos como sujeitos de sua própria história e não como objetos.

Para Mészáros (2008), a educação institucionalizada no âmbito das relações sociais capitalistas estará sempre atuando na direção da legitimação dos interesses dominantes e, portanto, a educação formal, por natureza e característica, não é capaz por si só de fornecer uma alternativa emancipadora radical.

Explorando essas reflexões para educação emancipadora radical, vê-se que um projeto de educação, que visa a privilegiar esse sentido, mas operado em subordinação aos interesses do capital, apresentaria de partida, uma contradição na sua concepção.

Uma concepção ampla de educação deve refletir uma posição democrática sobre a educação, ultrapassando os limites da divisão elitista entre “trabalho intelectual” e “trabalho manual”, presente naquilo que Mészáros (2008) identifica como a “política de formalidades” por definir a educação,

[...] como a atividade intelectual, da maneira mais tacanha possível, como a única forma certa e adequada de preservar os “padrões civilizados” dos que são designados para “educar” e governar, contra a “anarquia e a subversão (MÉSZÁROS 2008, p.48 e 49).

A ideia da obtenção de conhecimento para o ideal de emancipação humana, como um modelo de certeza também pode ser questionada:

[...] será o conhecimento o elemento necessário para transformar em realidade o ideal da emancipação humana, em conjunto com uma firme determinação e dedicação dos indivíduos para alcançar de maneira bem-sucedida, a auto-emancipação da humanidade, apesar de todas as adversidades, ou será, pelo contrário, a adoção pelos indivíduos, em particular, de modos de comportamento que apenas favorecem a concretização dos objetivos reificados do capital? (MÉSZÁROS, 2008, p. 48).

Corroborando a tese de uma posição democrática sobre a educação, a perspectiva gramsciana supõe o fim da separação entre *homo faber e homo sapiens* e o resgate do sentido estruturante da educação e de sua relação com o trabalho, das suas possibilidades criativas e emancipatórias:

A tendência hoje é abolir qualquer tipo de escola desinteressada (não imediatamente interessada) e formativa, ou conservar delas tão-somente um reduzido exemplar destinado a uma pequena elite de senhores e de mulheres que não devem pensar em se preparar para um futuro profissional, bem como a de difundir cada vez mais as escolas profissionais especializadas, nas quais o destino do aluno e sua futura atividade são predeterminadas. A crise terá uma solução que racionalmente deveria seguir esta linha: escola única inicial de cultura geral, humanista, formativa, que equilibre equanimemente o desenvolvimento da capacidade de trabalhar manualmente (tecnicamente, industrialmente, e o desenvolvimento das capacidades de trabalho intelectual. Deste tipo de escola única, através de repetidas experiências de orientação profissional, passar-se-á a uma das escolas especializadas ou ao trabalho produtivo (GRAMSCI, 1979, p 118).

O princípio educativo em Gramsci e o esboço de uma escola unitária surgem do propósito de “identificar possibilidades de realizar uma reforma intelectual e moral no sentido de educar os grupos subalternos para elevá-los a um nível superior de civilidade e superar o dualismo entre governantes e governados, para conquistar a hegemonia” (DORE, 2014, p. 297).

Mas, ao ideal da escola humanista se contrapõe a emergência da sociedade industrial, provocando a necessidade de mudanças no perfil do intelectual, pelas necessidades impostas pela vida prática (DORE, 2014; GRASMC, 1979). Conforma-se, de acordo com Gramsci (1979) um novo perfil para o intelectual na sociedade industrializada e a necessidade de articular o trabalho intelectual e técnico para superar o perfil de “especialista” e se tornar “dirigente”.

É no sentido de uma escola geral, de cultural geral, humanista e formativa que o princípio educativo em Gramsci favorece o ideal de educação como emancipação para romper o bloco histórico dominante, em que a transmissão tradicional do conhecimento, se dá como parte de um processo político de construção de hegemonia.

Como essa construção ocorreu no Brasil e quais os elementos constitutivos que nos permitem analisar os avanços e os recuos verificados no Brasil?

1.1.2 A natureza política da educação e as lutas travadas no Brasil

Realçando a perspectiva dialética que permeia a temática da educação e das escolas – essas são tidas como aparelhos ideológicos de estado - responsáveis pela transmissão dos conhecimentos, podendo atuar tanto para a conservação, quanto para a superação da estrutura capitalista (ALTHUSSER, 1985; GRAMSCI, 1979), o retrospecto sobre como esse tema vem sendo conformado no Brasil, desde a colônia, nos leva a identificar uma dicotomia que sempre permeou os projetos de escola (TEIXEIRA, 1957).

Na perspectiva de Anísio Teixeira, essa dicotomia, que marca a educação dual voltada para classes diferenciadas e selecionadas, parece persistir em função do não atingimento de uma posição democrática sobre a educação, na medida em que esta estaria fundamentada no pressuposto de que,

[...] ninguém é tão desprovido de inteligência que não tenha contribuição a fazer às instituições e à sociedade a que pertence; e a forma aristocrática, no pressuposto inverso de que a inteligência está limitada a alguns que, devidamente cultivados, poderão suportar o ônus e o privilégio da

responsabilidade social, subordinando os demais aos seus propósitos e aos seus interesses. (TEIXEIRA, 1968a, p. 13).

Nesse sentido, reconhece-se a diferenciação dos projetos de educação das classes populares e das elites, sem, contudo, apontar-se a contradição entre o modelo possível de educação no Estado capitalista,

o movimento educacional dos fins do século dezenove e começo do nosso século [vinte] caracterizou-se como um movimento de educação limitada, em rigor de treino das chamadas massas, mantendo-se o sistema de educação das elites fundamentalmente fechado às classes populares (TEIXEIRA, 1968a, p. 19).

Dessa maneira, é sabido que o ideal de escola universal para todos os cidadãos, mediadora de uma educação capaz de contrabalançar a tendência à dominação do capital e à servilidade do trabalho, e igual ao capital, na consciência de suas reivindicações e dos seus direitos (TEIXEIRA, 1957; MANN, 1848) não se conformou no Brasil.

Qual seria, portanto, o projeto para a educação pública no Brasil? É correto afirmar que a nossa associação subordinada aos centros hegemônicos do capitalismo nos conduziu ao presente momento?

No Brasil, desde a colônia, os sentidos da educação pela catequese que foram conduzidos pela Companhia de Jesus deram os contornos da ideologia de dominação e de adaptação da mão de obra, permanecendo por muito tempo como uma educação voltada à formação das elites dirigentes. Por mais de 200 anos a pedagogia cristã católica foi hegemônica no ensino brasileiro (SAVIANI, 2005).

Mesmo nos primeiros anos da República, quando as necessidades da democracia aumentaram e confirmavam que se requereriam novas aptidões para os homens porque “é ele quem tem de governar, é ele que tem de dirigir os seus destinos” (TEIXEIRA, 1957, p. 89), impondo-se a necessidade de saber e, portanto, da instrução, para a consolidação de um regime livre, as propostas educacionais visando à inovação do ensino, como as debatidas por Benjamim Constant, não contavam com apoio das elites, que viam nas ideias do reformador ameaças à formação da juventude.

Nesse período, o ambiente no Brasil era marcado por forte tradicionalismo, pelo despreparo da geração dominante e pela fragilidade de uma mentalidade democrática que era,

[...] desfavorável ao trato dos autênticos e graves problemas da escola pública e da escola particular, da educação para o trabalho e da educação para o

parasitismo, da educação “humanística” e da educação para a eficiência social, da educação para a descoberta e para a ciência e da educação para a produção e da educação para o consumo (TEIXEIRA, 1957, p. 107).

Diante desse contexto, as reformas pedagógicas implantadas não contribuíram para a resolução de problemas educacionais e reforçaram o sistema sociopolítico e econômico da época como assinalado por Ribeiro (1993). Além disso, persistia o sentimento de sociedade dual, de governantes e governados, que impedia a expansão da educação para o povo, pela incapacidade da República de se sobrepor ao período colonial preservando as marcas de autoritarismo, pois,

a estrutura de nossa sociedade não era igualitária e individualista, mas escravista e dual, fundada mesmo com relação à parte livre da sociedade... a elite governante e o povo dependente e submetido havia de subsistir e de permitir **a ordem e o progresso** mediante a educação apenas de uma maioria esclarecida, na teoria de senhores dependentes (TEIXEIRA, 1957, p. 95 - 96, grifo nosso).

Duas curiosidades do período de início da República nos aproximam do governo Temer de hoje. A primeira, relativa à ênfase às questões econômicas, e que de maneira explícita coloca a economia no topo da hierarquia dos problemas nacionais.

Nos primeiros anos da República, por exemplo, a tese da expansão da educação para todos encontrava resistência, inclusive entre educadores, como aponta Anísio Teixeira, sob o argumento de que não seria possível economicamente.

No governo Temer, todos os discursos e reformas propostas se fixam na necessidade de manter o equilíbrio econômico e fiscal, preocupação essa, materializada na Emenda Constitucional nº 95/2016 que impõe limites de gastos para os 20 anos seguintes. Dessa forma, a questão econômica se constituía, no início da República, como um obstáculo para a efetivação dos preceitos da República, e, portanto, da democracia almejada, se sobrepondo aos problemas da educação; e a segunda curiosidade, a submissão de tudo isso ao lema positivista da “Ordem e Progresso”, como uma intenção da gestão Temer, de recuperar princípios que nortearam discursos políticos autoritários, especialmente sobre a educação. (GERMANO, 2008)

No ambiente do início da República, a educação - e a escolas que produz - é retratada como,

[...] por força da tradição, escolas que selecionam, que classificam os seus alunos. Passar pela escola, entre nós, corresponde a especializar-nos para a classe média ou superior. E aí está a sua grande atração. Ser educado

escolarmente, significa, no Brasil, não ser operário, não ser membro das classes trabalhadoras (TEIXEIRA, 1957, p. 28).

É no sentido contrário a esse movimento, e com o espírito da defesa de uma escola que não visava à especialização de alguns, mas a formação comum do homem e a sua posterior especialização para os diferentes quadros de ocupações em uma sociedade moderna e democrática, que entre os anos 1920 e 1930, lança-se o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, endossado por um conjunto representativo de educadores brasileiros.

O ambiente marcado pelo amadurecimento da consciência política com a luta por direitos em relação ao voto livre e secreto favorecia a mobilização em torno de uma educação apropriada aos novos desafios.

Para Teixeira (1957, p. 101) o “voto livre e secreto é que viria a destruir o dualismo e tornar a educação não apenas uma liberalidade, mas necessidade invencível da organização social brasileira”.

Saviani (2005) sintetiza a emergência e predominância da concepção pedagógica renovadora, para o período entre 1932 e 1969, alertando para as disputas entre os renovadores e os educadores religiosos, e apesar da escola Nova, boa parte da educação permaneceu sob o controle da Igreja. A disputa envolvia recursos públicos e espaços pedagógicos.

Mas, a sociedade dual persistiria. O Brasil continuava a ser representado pelas classes dos governantes e a do povo. A educação secundária, a partir dos onze anos, é orientada para instrução acadêmica e passa a ser ministrada por particulares, sob concessão do Estado.

O Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova aprofundava o debate em defesa do ensino leigo, universal, gratuito e obrigatório e a própria reorganização do sistema escolar. Note-se, porém, que mesmo nessa proposta inovadora, não havia qualquer questionamento ao capitalismo dependente, apesar da ênfase ao papel do Estado para a educação, e desta, na reconstrução nacional. Evidenciava-se a “aliança” entre o modelo educacional e o econômico e político (RIBEIRO, 1993).

Mas, de acordo com Teixeira (1957, p. 103) “[...] com a evolução política iniciada em 1920, contra toda expectativa, tivemos uma paradoxal exaltação de formação de elites”. A educação servia para alargar a classe dominante.

O governo cria em 1930, o Ministério da Educação e Saúde, e nesse contexto o país necessitaria de mão de obra para as funções que o modelo nacional desenvolvimentista, com base na industrialização, demandaria. A educação é pensada para dar resposta a essas novas necessidades. Reforça-se a natureza instrumental da educação, e a reforma de 1931 não

consolida o ideal democrático e sim, o espírito de nossa organização dualista de privilégio dos e desfavorecidos.

Esse dualismo é de origem social, e revela a distinção entre a educação intelectual e a educação para a ação, reforçando que,

[...] todas as designações cobrem uma distinção entre tipos de conhecimento, elaborada ainda pelos gregos, ante condições similares de dualismo sociais, ou seja, o conhecimento racional e o conhecimento empírico, considerado aquele o conhecimento teórico e este o conhecimento prático o não-teórico, aquele destinado aos “homens livres” e o último aos artesãos e escravos. (TEIXEIRA, 1968b, p. 44).

De acordo com Saviani (2005), entre 1930 e 1945, vive-se no Brasil um período marcado pelo equilíbrio entre influências das concepções humanista tradicional (representada pelos católicos) e humanista moderna (representada pelos pioneiros da educação nova).

No Brasil, nas décadas de 1960 e 1970, a Teoria do Capital Humano ganha força, em contraposição a um relativo avanço da educação, como prática social voltada ao desenvolvimento de conhecimentos, concepções e valores articulados às necessidades e interesses das diferentes classes sociais (FRIGOTTO, 2009a, 2009b), prática esta vivenciada a partir dos anos 50, e interrompida a partir dos anos 60, com a instalação do regime militar.

Teixeira (1957) defende que as bases de uma doutrina de igualdade social para a educação, na defesa de uma escola pública, obrigatória, gratuita e universal sob responsabilidade do Estado não estão relacionadas a uma doutrina socialista, mas do melhor capitalismo, seguindo dessa maneira o melhor do liberalismo, sob influência de John Dewey,

[...] um direito do povo, sobretudo das classes trabalhadoras, para que, na ordem capitalista, o trabalho não se conservasse servil, submetido e degradado, mas igual ao capital na consciência de suas reivindicações e dos seus direitos (TEIXEIRA, 1957, p. 80).

No período de vivência democrática entre 1945 a 1961, os princípios dos pioneiros são renovados e profundas reformas são pensadas. A Constituição de 1946 atribui à União a responsabilidade pela elaboração das diretrizes e bases da educação e lança as bases da descentralização dos serviços públicos de educação, e em 1947, comissão específica é instituída para elaborar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A predominância da pedagogia nova já pode ser detectada, e nos anos 1950 surge, na esteira da concepção humanista moderna de educação, a “escola nova católica” (SAVIANI, 2005, p. 15).

Observe-se que a tramitação de 1947 a 1961 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, é longa. A Lei, promulgada em 1961, é caracterizada por amplos e profundos debates, avanços e recuos, promovidos e apoiados pelos principais educadores da época, representantes do grupo católico e da pedagogia nova.

Vale o registro de que, sob o governo Temer, as mudanças propostas e ocorridas na LDBN/96 por meio da medida provisória 746/16, convertida na Lei nº13.415/17, foram alvo de críticas, tanto pelo seu conteúdo, como pela forma adotada, qual seja da medida provisória, contrastando sobremaneira com o processo de debate ampliado ocorrido quando da promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1961.

Com a efervescência vivida nas décadas de 1950 e início de 1960, surgem movimentos que apontavam para a necessidade de reformas de base, numa quadra da história em que se lutava por uma sociedade menos submissa ao capital e mais democrática. Os efeitos dessa movimentação conformavam, de acordo com Frigotto (2010, p. 41):

[...] movimentos de cultura popular, de erradicação do analfabetismo, de educação popular, cinema novo, teatro popular, movimento estudantil e, no plano político-econômico, um projeto que procurava romper com a relação de submissão unilateral ao capitalismo transnacional.

A discussão nesse período centra-se no debate sobre escola pública e escola particular, sendo as primeiras defendidas por liberais, e as últimas, por católicos e donos de escolas, estabelecendo-se um confronto de ideologias marcado em última análise pela diferenciação classista.

A partir de 1964, sob o regime militar, os debates sobre educação serão reprimidos, e as políticas e programas para a área seguem roteiro influenciado por agentes e instituições estrangeiras. A educação pública no Brasil será afetada por problemas políticos e econômicos, e as reformas propostas expressavam a excessiva preocupação com a profissionalização. (RIBEIRO, 1993).

Nesse período, a política educacional sofrerá os efeitos do economicismo: “desmantelamento da escola pública e reforçando a educação como negócio” (FRIGOTTO, 2010, p 21).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 vem inaugurar um novo roteiro para a educação no Brasil. Esse novo rumo surge, em meio às transformações políticas, econômicas, culturais e sociais ocorridas na sociedade, transformações essas que ocorreram a partir das lutas travadas em torno da Educação Nacional e das discussões acerca do papel e dos projetos do

Ministério da Educação. Desse modo, é possível notar que a proposta para a educação presente na Constituição Federal de 1988 é uma construção histórica, forjada coletivamente por intelectuais, militantes e pelos movimentos sociais, como apontado por Kramer (2006).

A década de 1990 é marcada tanto pelos avanços registrados na Constituição Federal de 1988, como pela inscrição do ideário neoliberal na agenda política e institucional do Brasil.

A condição de subordinação brasileira ao capital, e dessa forma, a ocupação de um lugar subalterno na divisão internacional do trabalho provoca seus efeitos e molda a educação pública.

A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, iniciado 1995, expõe as deficiências do ensino e a sua baixa produtividade, e se fixa na busca pela eficiência e produtividade, promovendo o discurso de modernização econômica e cultural, como aponta Algebaile (2009, p. 54),

um ideário cuja sustentação na identificação fechada entre modernização e racionalização técnica era o que permitiria deixar na sombra as relações que efetivamente produziam o quadro de ‘atraso’ econômico, político, social e educacional que se dizia urgente superar.

É notório que chegamos ao século XXI com alguns avanços, e ainda, com graves problemas, principalmente em relação à qualidade da educação pública no Brasil. Forjamos, como nos apresenta Algebaile (2009, p. 27), “uma escola pública à brasileira”. A autora nos expõe seu trabalho de interpretação da escola pública brasileira, inter-relacionando as implicações entre escola pública elementar, Estado e pobreza, que,

Num país como o Brasil, onde a pobreza não sendo residual nem transitória, é tratada permanentemente como se o fosse, e onde o nível de ensino mais elementar atravessa todo um século sem jamais completar sua saga de universalização, é válido pensar que escola pública e pobreza *se fazem*, a ponto de suas histórias resultarem, em boa parte, de um profundo e mútuo atravessamento (ALGEBAILLE, 2009, p. 26).

Para Frigotto (1993), a improdutividade da escola pública,

[...] dentro das relações capitalistas de produção, torna-se produtiva na medida em que a escola é desqualificada para a classe dominada, para os filhos dos trabalhadores, ela cumpre, ao mesmo tempo, uma dupla função na reprodução das relações capitalistas de produção: justifica a situação de explorados e, ao impedir o acesso ao saber elaborado, limita a classe trabalhadora na sua luta contra o capital (FRIGOTTO, 1993, p. 224).

É sobre a possibilidade de mudança dessa realidade que Freire (2016), o mentor da educação para a consciência, nos alerta sobre o mundo “inacabado que nos rodeia, e isso implica a denúncia da realidade opressiva, da realidade injusta, e conseqüentemente, de crítica transformadora, portanto de anúncio de outra realidade” (FREIRE, 2016, p. 17), ao propor para a educação a função de “reinstalar permanentemente a esperança de um mundo melhor diante do nosso inacabamento e do inacabamento da sociedade” (FREIRE, 2016, p 17-18).

Cabe a nós refletir, de acordo com a visão que nos apresenta Anísio Teixeira, sobre a educação brasileira nos anos 1950/1960, se, nos anos 2018, a educação pública brasileira não é justamente a expressão da educação dual, sendo esta a educação reservada aos membros da classe trabalhadora, que se diferencia em relação à educação realizada no campo privado, este voltado à formação dos “privilegiados”, indagando sobre que educação chega aos filhos dos trabalhadores, que no Brasil, são os pobres? Quais as características e a que serve essa escola pública?

Nesse sentido, vamos explorar em que medida a política pública de educação no Brasil atende ao ideal de promover “mudança social orientada para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo também ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social” (SILVA, 2013, p. 20).

1.1.3 As políticas de educação: qual o lugar da educação integral no Brasil?

Partindo de concepções emancipatórias de educação, no sentido de que esta deve contemplar o pleno desenvolvimento dos homens e das mulheres, dotando-os de capacidade para se libertarem da realidade opressiva e livrarem-se das injustiças, como nos aponta Freire (2016), e, da perspectiva de que o ideal de educação integral, politécnica e omnilateral em Marx (2004) se confronta com a herança histórica dominante do pragmatismo, tecnicismo e economicismo, que marcam a educação unilateral, como expõe Frigotto (2009b), buscamos aprofundar a compreensão sobre como as propostas de educação integral no Brasil foram sendo construídas, a partir da identificação das experiências mais recorrentes na literatura, para desvendar em que sentido as políticas de educação integral atuam, considerando os marcos da Constituição Federal de 1988 e a inscrição da temática na LDBN/1996, até explorar os significados dos programas e projetos governamentais que tratam de educação integral para o ensino fundamental.

No bojo dessa discussão, deve-se deixar claro que o uso indistinto de categorias como educação integral, educação em tempo integral, formação humana, capital humano, que indicam processos sociais diferentes, e em grande medida conflitantes, favorece a uma percepção genérica e difusa, mas, no senso comum, positiva sobre formação integral.

O capítulo 2 tratará de explorar essas diferenciações, na medida em que abordará o conteúdo substantivo da política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer, para desvelar as inspirações teóricas que apoiam os formuladores da referida política.

Pode-se pontuar que as discussões sobre a educação integral no Brasil nascem a partir de Anísio Teixeira, que, nos anos 1930 - no início do processo de industrialização e sob influência do ideário liberal, representado pelo filósofo e pensador da educação norte-americana Dewey- como integrante do Movimento dos Pioneiros da Educação, exerceu forte e definitiva influência no debate sobre os sistemas de educação e a educação pública.

A síntese para as propostas que deram contorno ao movimento dos pioneiros, são a educação pública, universal, gratuita e laica (TEIXEIRA, 1957, 1968a, 1968b) e o reconhecimento de que “as relações entre o Estado Democrático e a Educação são relações intrínsecas, no sentido de que a Educação é a condição *sine qua non* da existência do Estado Democrático” (TEIXEIRA, 1957, p. 80).

As experiências de Anísio Teixeira se dão pela implantação das Escolas-classe/Escolas-parque, a partir de 1947, na Bahia. Apesar de não haver referências ao termo ‘educação integral’, a Nova Escola pensada por Teixeira (1968a, p.46) seria,

[...] unificada e receberia os alunos no jardim da infância e os conduziria por um caminho comum de progresso intelectual, o da escola primária a prolongar-se pelo da escola média, redistribuindo-os, no curso dessa marcha, pelas atividades não-qualificadas do trabalho humano, pelas atividades do trabalho qualificado, pelas atividades de trabalho tecnológico, aí incluídos os chamados serviços terciários, de toda ordem, cada vez mais técnicos e, finalmente, pelas atividades propriamente profissionais, científicas, literárias e artísticas.

A defesa de uma formação mais completa e diversa, atrelada ao tempo ampliado na escola, encontrou resistências de natureza ideológica, econômica e política, num país cujo ideal de educação como um direito de todos não representa a vontade da classe dominante, e a democracia não é um ideal consolidado.

Aliás, são nos períodos marcados por governos autoritários que experiências de educação integral são inibidas ou desmanteladas, a exemplo dos períodos de 1937 a 1945, sob

o regime do Estado Novo, e o período de 1964 a 1985, durante o regime militar, quando expoentes da educação como Anísio Teixeira e Paulo Freire, dentre outros, foram banidos da vida pública brasileira.

Destaca-se, porém, nas décadas de 1980 e 1990, as iniciativas em nível estadual implementadas no governo do Rio de Janeiro, nos mandatos de Leonel Brizola, nos ciclos de 1983-1986 e de 1991-1994, implementadas sob a condução de Darcy Ribeiro, como os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps).

Sob o pressuposto de recuperar a função social da escola, os Cieps se instituem defendendo o papel político e social da escola na interação com a comunidade e oferecem uma infraestrutura com espaços ampliados e adequados para práticas sociais, educativas, esportivas e culturais (CAVALIERE, 2002).

Forja-se um novo sentido para a educação integral?

Ao examinarmos os variados projetos de educação integral implantados no Brasil, tanto em nível federal como em estados e municípios, é possível identificar uma variedade de configurações propostas para esses projetos, que em alguma medida promovem mudanças em relação à finalidade precípua da escola e operam no sentido da ênfase no compromisso com a proteção social.

Sobre essa questão, Algebaile (2009, p. 25), diz que há “uma espécie de posto de realização de ações assistenciais, de caráter compensatório, englobando programas governamentais e ações voluntárias” ao mencionar a natureza das ações que caracterizavam os programas governamentais na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Corroborando com essa percepção, não é surpreendente encontrar, na mesma década de 1990, um programa de formação integral, conduzido no governo Franco Montoro, que apresenta referência explícita à finalidade de “estender o tempo de permanência das crianças pobres na escola” (DI GIOVANNI; SOUZA, 1999), afirmando um caráter assistencialista ao projeto.

A persistência das desigualdades educacionais, os propósitos para a educação, inscritos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2006), e o conjunto de experiências em educação integral nos níveis estaduais e municipais modelaram a discussão sobre educação integral anunciada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) de 1996. Mesmo após a estruturação da LDBN, as políticas, programas e projetos subsequentemente propostos vêm sendo implementados de forma descontinuada e fragmentada são implantados.

Tendo-se como marco a CF de 1988, seguimos em um ordenamento cronológico, para anunciar intenções e ações políticas que objetivaram ou objetivam colocar a educação integral na agenda das políticas públicas.

A Constituição Federal explicita em seu capítulo III – Da educação, Da cultura e do Desporto, seção I, Da educação, nos artigos 205 a 214 o dever do Estado com a educação, sua responsabilidade garantir, dentre outros direitos, o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, trazendo em seus artigos 205, 206 e 227 referências convergentes à ideia de uma educação integral.

Vale o registrar que, talvez, não por acaso, as seções sobre Educação, Cultura e Desporto, previstas na Constituição Federal, integram um dos capítulos da Carta Magna, anunciando o que poderia ser a intenção de tratar de forma complementar e integrada as ações de educação, cultura e esportes na perspectiva de formação integral.

A criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8069/90 (BRASIL, 1990) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDBN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) tratam, o primeira, do direito à educação e à cultura, ao esporte e ao lazer, a liberdade de criação e o acesso às fontes de cultura, configurando a noção do aprender além do âmbito da escola, atribuindo à União, aos estados e aos municípios a responsabilidade de facilitar o acesso das crianças e adolescentes a espaços culturais, esportivos e de lazer; e a segunda, das bases da educação nacional, reforçando o campo de ampliação e abrangência dos processos formativos, que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais para o desenvolvimento do educando visando o exercício de sua cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Ao tratar da educação nacional e apresentar as bases para a educação integral, referindo à ampliação da jornada de permanência do aluno na escola, a LDBN/96, que seguiu orientações da política neoliberal do governo FHC, inaugura, em nível federal, a normatização sobre educação em tempo integral associada à ideia de ampliação do tempo de permanência na escola,

Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola. § 1º São ressalvados os casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas nesta Lei; §2º O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino (BRASIL, 1996).

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172/2001, o primeiro, desde a redemocratização do Brasil, vigorou até 2010 e, dentre suas metas, propunha na meta II (sobre a Educação Fundamental) um modelo de educação em turno integral para essa modalidade de ensino. O objetivo era universalizar o ensino e diminuir as taxas de retenção. As escolas de

tempo integral do PNE I (2001-2010) deveriam ser destinadas especialmente às crianças de família com baixa renda. O PNE I previa também, a ampliação da jornada escolar para sete horas diárias.

Aprovado em 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um fundo de âmbito estadual, constituído por 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal), como objetivo de destinar recursos para todas as etapas da Educação Básica Pública, o que compreende creches, pré-escola, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. O fundo é complementado por parcelas de verbas federais. Em complemento às medidas do FUNDEB, institui-se em 1/07/2010 a Portaria 873, que trata do financiamento para a implantação da educação integral.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), aprovado em 2007, no Governo Lula, tem como objetivo melhorar todas as etapas da educação básica no Brasil. Dentre as ações de melhoria incluídas no PDE, destaca-se o Programa Mais Educação que prevê a ampliação da educação em tempo integral no país, atuando como um indutor de um programa de educação integral para todas as escolas brasileiras.

O Programa Mais Educação instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 - substituído pelo *Programa Novo Mais Educação* a partir de outubro de 2016 - foi regulamentado pelo Decreto nº 7083/2010 (BRASIL, 2010) com o objetivo de ampliar a jornada escolar diária, para a integração e o desenvolvimento de atividades de acompanhamento pedagógico, experimentação e investigação científica, cultura e artes, esporte e lazer, cultura digital, dentre outras, prevendo-se o envolvimento da comunidade, a utilização de equipamentos culturais situados fora da escola e integração dessas atividades ao projeto político-pedagógico de educação integral.

Com a aprovação do Plano Nacional de Educação pela Lei nº 13.005/14 (BRASIL, 2014), o esforço com vistas a uma política para a educação integral é ratificado, como assinalado nas metas um, ao prever o estímulo a uma educação infantil em tempo integral para todas as crianças de até cinco anos, como já é estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Já as metas seis e sete podem ser consideradas metas tímidas, por estimar a obrigatoriedade de educação integral, para no mínimo 50% das escolas públicas e o atendimento de ao menos 25% dos estudantes de educação básica do Brasil, tendo em vista o horizonte de 10 anos do PNE. Contudo, de forma geral, o plano pode significar um avanço para a educação integral na medida em que torna essa modalidade da educação uma meta a ser atingida em todo o país.

Esse aporte legal permitiu e até condicionou ações do poder público a fim de cumprir com o previsto na legislação, representando a inscrição, permanência e afirmação da temática da educação integral nas agendas públicas.

Exemplo desses esforços são verificados na formulação de programas como o Mais Educação, nas gestões dos Presidentes Lula e Dilma (2003-2016), e do *Programa Novo Mais Educação*, na gestão Temer, iniciada em maio de 2016.

Mais especificamente na última década, o projeto de Educação Integral, com a implantação de programas de Educação Integral em escolas públicas, ganha fôlego, e tem como desafios,

[...] o enfrentamento de vários problemas que ainda persistem no quadro da educação brasileira, entre eles o baixo rendimento escolar dos alunos, o acesso à educação de qualidade, e a efetiva responsabilidade da escola pública na formação integral das crianças e jovens junto à família e à comunidade. (CASTANHO; MANCINI, 2016, p. 226).

Além dos entraves acima referidos, parecem persistir também, diferentes concepções sobre educação e notadamente o que seria a educação integral, representando projetos que contrapõem, a ideia de formação como emancipação humana e formação para o trabalho.

A partir das experiências já conhecidas, desde a concepção das escolas- parque de Anísio Teixeira, até programas mais pontuais que sofreram descontinuidades políticas e financeiras, a ideia de educação integral parece estar definitivamente associada à ampliação de jornada escolar.

Pode-se dizer que a educação brasileira tem caminhado para o aumento progressivo da jornada escolar (LDBN 9394/96 artigos 34 e 87) favorecendo projetos de educação integral. Contudo, as propostas de educação integral são conformadas em diferentes momentos, e a partir de diferentes propostas e experiências, apresentando os seguintes consensos, como assinalado por Albuquerque (2017, p. 68).

[...] a importância de o estudante estar mais tempo na escola ou em locais de sua responsabilidade; mostraram como a constituição da escola de dia inteiro com uma formação abrangente seria um caminho para se consolidar o sonho de uma sociedade efetivamente democrática; e serviram como indutoras/financiadoras para o desenvolvimento de experiências nos estados e municípios de tempo escolar expandido com uma formação ampla para as crianças e adolescentes.

Faz-se necessário sublinhar que, a despeito dos avanços registrados, as noções de educação integral que se vislumbra como emancipatórias estarão sempre associadas à formação plena do indivíduo para que, na condição de sujeito histórico, seja capaz de transformar a realidades e de superar as condições de servilidade e de submissão características das sociedades capitalistas, como apontado por Marx (2008), quando enfatiza a necessidade da formação omnilateral, e por Gramsci (1979), quando da defesa da “escola unitária” como produto da superação da sociedade capitalista.

Corroborando com esse pressuposto podemos supor que as propostas para as políticas educacionais devem se enquadrar na perspectiva de que,

[...] pensando a educação como parte de sua utopia revolucionária, identificaram nela (Marx e Engels) uma arma valiosa a ser empregada em favor da emancipação do ser humano, de sua libertação da exploração e do jugo do capital. Ou seja, para Marx e Engels não existe “educação em geral”. Conforme o conteúdo de classe ao qual estiver exposta, ela pode ser uma educação para a alienação ou uma educação para a emancipação (RODRIGUES, 2011, p. 42).

Diante disso, qual o sentido de ações de educação integral fragmentadas, representadas por planos, ações e programas governamentais que se sucedem sem representarem uma política? Este é o contexto do *Programa Novo Mais Educação*, como já era o de seu antecessor, o “Mais Educação”.

A ideia de educação integral, promovida pelos referidos programas é mais ou menos educação?

O projeto inconcluso de educação no Brasil, a despeito dos 129 anos de república, e “de um atraso de mais de um século em relação às conquistas da universalização da escola básica na Europa” (FRIGOTTO, 2009b, p.149) que não provê a educação integral de natureza pública e de qualidade, no sentido da garantia de uma educação universal, como já ressaltado, é um campo de disputa hegemônica.

O campo de disputa, para além das concepções e finalidades da educação, também está nas diferentes perspectivas sobre o papel do Estado capitalista na condução do processo de educação.

A despeito de todo o discurso sobre educação integral que se tem perseguido no Brasil desde 1930, em movimentos de avanços e recuos, o projeto hoje em curso resulta de esforços que têm na fragmentação e na improvisação, como referido por Saviani (2014), suas principais características.

A concepção de educação integral se materializa, ora sob a forma de extensão de jornada, ora sob a diversificação de atividades, mas sempre por meio de políticas que não se consolidam e se revestem em novos planos e novos projetos.

Reflexos dessas mudanças são percebidos nas últimas décadas: “Registram-se avanços em termos de acesso e cobertura, sobretudo no caso do ensino fundamental. Porém, tal processo, carece de melhoria no tocante a uma aprendizagem mais efetiva” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202).

À luz desse retrospecto, buscaremos situar no item subsequente, quais as bases e os limites para as políticas públicas de educação, diante da assertiva de que a tendência do capitalismo em converter todas as coisas em mercadoria, como aponta Saviani (2014), chegou à educação, e, nesse sentido, os projetos de educação, de perspectiva emancipatórias, se confrontam com o ideário neoliberal.

1.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO DA “DESNACIONALIZAÇÃO” DOS ESTADOS

O ponto de partida deste tópico é o reconhecimento da reconfiguração do Estado-Nação, face às mudanças do papel do estado nos processos de acumulação de capital e reprodução social frente ao processo de globalização, e a análise das influências que moldam a atuação desse Estado, bem como as consequências sentidas, no campo da educação pública e das políticas educacionais.

Sobre o fenômeno que marca a reconfiguração do papel dos Estados-Nação, Jessop (2002, p. 195) chama de “desnacionalização do Estado”. Trata-se da tendência verificada no estado capitalista, no contexto da globalização, quando funções técnicas, econômicas, e políticas públicas movem-se entre países, e podem ser realocadas em arranjos de organismos intergovernamentais e supranacionais com atuação em diferentes escalas territoriais.

No mesmo sentido, Santos (2002) refere às consequências sobre o papel de tutela do Estado, no âmbito da globalização neoliberal, que afeta o sistema democrático e de redistribuição social. Os Estados hegemônicos comprimem a autonomia política e a soberania dos Estados periféricos e semiperiféricos que são os que estão mais expostos e “sujeitos às imposições do receituário neoliberal, uma vez que este é transformado pelas agências financeiras multilaterais em condições para a renegociação da dívida externa através dos programas de ajustamento estrutural” (SANTOS, 2002, p. 77).

A abordagem que aprofundaremos a partir desse enquadramento se apoia no pressuposto de que toda política educacional corresponde a um projeto político, portanto, não é neutra ou desinteressada, como nos aponta Silva (2013, p, 20),

[...] toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômico, político, social e cultural de uma sociedade historicamente determinada.

Ademais, parte-se do pressuposto de que no contexto da “desnacionalização” do Estado a tese da educação pública como um dever do estado e direitos de todos, tem perdido ênfase, pela força da globalização neoliberal, uma vez que os interesses do capital estão voltados para a hipertrofia do capital financeiro e do capital fictício (FRIGOTTO, 2009b), mesmo no campo educacional.

A política educacional do Estado capitalista, ao se desenvolver no âmbito das escolas, que atuam como aparelhos de ideológicos de Estado (ALTHUSSER, 1985), são reprodutoras das desigualdades sociais e, dessa forma, não atendem à finalidade de libertação da realidade opressiva e da injustiça (FREIRE, 2016).

A reflexão que fazemos a partir desse pressuposto, nos conduz à percepção de que a educação, sendo um projeto político, representa no âmbito do Estado capitalista o interesse da classe dominante sobre os dominados, e se conforma no sentido de criação de hegemonia para a manutenção das condições de subordinação de uma sobre a outra.

Na perspectiva da globalização e da hegemonia neoliberal, como os processos educacionais são visualizados e podem ser explicados?

O sentido de hegemonia aqui exposto corresponde à perspectiva gramsciana do predomínio ideológico de valores e normas burguesas sobre as classes subalternas, no sentido de que os dominados, não o são, apenas, pelo poder coercitivo do Estado, mas também pela persuasão em torno do sistema de crença e valores, de modo que passam a compartilhar os valores sociais culturais e morais da classe dominante. (GRAMSCI, 1979).

Ao tratarmos de neoliberalismo, estaremos nos referindo ao neoliberalismo *roll-out*, ou seja, formas de estado neoliberalizadas como identificadas por Ball (2012) a partir de Peck e Tickell (2002) para entender em que sentido os “Estados-nação têm perdido a capacidade de controlar os seus sistemas de ensino” (BALL, 2014, p. 27).

Na perspectiva do ideário neoliberal a política educacional se desenvolve em circunstâncias que a fazem ser vista como “*comodity*, uma mercadoria a ser comprada e vendida, vista como oportunidade de lucro” (BALL, 2014, p. 19), da mesma forma apresentada por Mészáros (2008), ao afirmar, que no reino do capital, a educação, é ela mesma, uma mercadoria, relacionando a crise do sistema público de ensino às demandas do capital e o esmagamento de recursos de orçamentos públicos.

Um dos resultados observados nesse contexto, onde “tudo se compra e tudo se vende” (MÉSZÁROS, 2008, p. 16) é a ampliação das desigualdades sociais, pobreza e exclusão, marcas do capitalismo, com reflexos que retroalimentam o sistema de exclusão e de baixo desempenho, nos sistemas educacionais.

É nesse contexto, de “desnacionalização” do Estado, de atuação de empresas privadas no setor público da educação, e da hegemonia do projeto neoliberal, que buscamos demarcar a movimentação do Estado brasileiro nos assuntos de educação, notadamente na política de educação integral para o ensino fundamental no governo Temer.

Trataremos da relação entre educação e estado, a partir de três aspectos que se inter-relacionam para situar a educação pública no contexto da globalização e da hegemonia neoliberal, no contexto do enfraquecimento do sistema público e o crescimento do sistema privado.

A primeira diz respeito à natureza múltipla e complexa da relação entre educação e Estado. O segundo aspecto aborda a relação entre os problemas da educação, à luz das concepções de estado que orientam seus diagnósticos e soluções. E por fim, o modelo de redes políticas para a educação que vem se conformando, para o atendimento das novas perspectivas do capital.

A natureza múltipla e complexa da relação entre a educação e o Estado é marcada pelos processos de conflito e contradição que permeiam os projetos políticos em disputa. Para Frigotto (2010, p. 23) a educação é prática social “que se define nos múltiplos espaços da sociedade, na articulação com os interesses econômicos, políticos e culturais dos grupos ou classes sociais” e nesse sentido a “educação é, pois, compreendida como elemento constituído e constituinte crucial de luta hegemônica” (FRIGOTTO, 2010, p. 23).

Dessa maneira, análise dos sistemas educacionais, mantidos, estabelecidos, organizados e reconhecidos pelo Estado, se inscreve “no contexto de análise explícita ou implícita do papel, propósito e funcionamento do governo” (TORRES, 2001, p. 27).

Nessa mesma perspectiva de que a análise do papel do Estado nos assuntos relacionados à educação não pode ser simplesmente técnica está à defesa, como nos indica Freire (2016), de

que a educação não é nem politicamente neutra nem tecnicamente objetiva, destacando-se o caráter e natureza política da educação.

Dessa maneira, na configuração do estado capitalista, com subordinação dos assuntos da educação à esfera estatal, é possível compreender a natureza das políticas e práticas educacionais que se defende nesse campo, que vai no limite, se caracterizar pelo atendimento às demandas do capital.

De acordo com Torres (2001, p. 24), “historicamente, nem todos os estados controlaram a sociedade civil, os limites nacionais, e os mercados, nem desfrutaram do monopólio da força legítima, como descrito na fórmula de Weber”.

Nesse sentido, “há sempre outros poderes legítimos que intervêm em políticas domésticas: influenciadas por corporações multinacionais que forcem o poder do Estado” (TORRES, 2001, p. 24).

A natureza dos problemas da educação pública e as soluções encaminhadas pelos Estados sofrem diferenciação, a partir das visões de Estado, representadas nos governos, em tempos historicamente determinados.

Entre os movimentos que caracterizam os Estados liberal, neoconservador e neoliberal é explícita a diferenciação em relação à finalidade e ao papel da educação.

Para as teorias pluralistas-liberais que concebem o estado como uma instituição política neutra e autônoma em relação aos sistemas de produção e à estrutura de classes, os sistemas educacionais têm as funções de “socialização cognitiva e moral, o treinamento de habilidades e a certificação” (TORRES, 2001, p. 50).

Ainda, de acordo com Torres (2001), em contraposição às teorias liberais, o neoconservadorismo lança as bases sobre o ideário da nação, do tradicionalismo, do autointeresse, do individualismo competitivo e do antiestatismo com base no modelo de privatização e políticas de mercado. Na perspectiva neoconservadora se encontrará a crítica à noção de autonomia na educação, que será interpretada como falta de responsabilidade.

Já o neoliberalismo, assume prescrições coincidentes às do neoconservadorismo em países periféricos, como aponta Torres (2001, p. 62),

No Brasil, em medidas semelhantes à reação neoconservadora frente à ameaça constituída por multiculturalistas, os governos neoliberais, em nível estadual e local, promoveram políticas educacionais de ‘controle de qualidade’ baseadas em modelos norte-americanos e japoneses de eficiência e responsabilidade empresarial.

No contexto da globalização e sob o imaginário neoliberal, a relação entre os problemas da educação, os diagnósticos e as soluções que se encaminham, se dá no campo de uma construção discursiva para a “defesa e a disseminação de soluções privadas e empreendedorismo social aos problemas da educação pública” (BALL, 2014, p, 24).

Na mesma direção, Mészáros (2008, p. 35) aponta que a natureza das soluções para a educação e a sua direção, “não podem ser apenas formais: elas devem ser essenciais” para referir que a educação institucionalizada, ou seja, as soluções propostas para a educação serviram,

[...] ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que *legitima* os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade [...] (MÉSZÁROS, 2008, p, 35, grifo do autor).

Em sentido oposto a essa perspectiva de soberania, operam os grandes conglomerados empresariais que vêm adquirindo instituições e formatando modelos universais de educação. Na mesma direção, empresários vem ocupando espaços em redes públicas, via associações, e na proposição de projetos buscando cada vez mais interferir no processo de formulação das políticas. Segundo Silva (2017, p. 47),

Movimentos de empresários vem ocupando espaços nas redes públicas via Undime e Consed, nos Conselhos de Educação e no próprio aparelho de Estado, como ilustram as ações do ‘Movimento Todos pela Educação’ que congrega institutos e fundações culturais de grandes bancos e grandes empresas, que sob o argumento de seu interesse pela educação lucram duplamente[...].

Essa percepção se faz notória com o movimento vivenciado no Brasil no final de 2015, especialmente em relação à política de educação integral que se encontrava em curso, a partir da publicação pela Fundação Itaú Social e Banco Mundial (ITAÚ SOCIAL, 2015), do Relatório de Avaliação Econômica e Estudos Qualitativos: O Programa Mais Educação.

Tal relatório serviu de suporte para a construção de uma narrativa discursiva promovida pelos órgãos governamentais e pela mídia, para a promoção em 2016, de mudanças no Programa Mais Educação e a sua conversão no *Novo Mais Educação*, combinando-se a ideologia contida no relatório, com as políticas e os discursos oficiais.

Dessa maneira o PNME promove o retorno às ênfases sobre qualidade, rendimento, competências no âmbito educacional, dentre outros, e os agentes externos, como Itaú Social e

Banco Mundial se credenciam e apresentam “soluções” para a educação pública, como por exemplo, as recomendações para a questão do atendimento aos testes de proficiência e a disponibilização de técnicas para tal, desprezando-se de maneira considerável as variáveis contextuais que podem vir a interferir no desempenho dos alunos.

Corroborando com a tese sobre a importância das variáveis contextuais no exame das questões relacionadas ao desempenho dos estudantes e das escolas, Alves Soares e Xavier, (2014), propõem a criação de um índice de nível socioeconômico (NSE) capaz de demonstrar a correlação entre o nível socioeconômico nas escolas de educação básica do Brasil e os resultados dos exames de proficiência, para evitar as associações enviesadas e contribuir com as pesquisas sobre desigualdades educacionais no Brasil.

Dessa maneira, as novas narrativas sobre a qualidade da educação vão sendo articuladas, validadas e praticadas, e ganham ênfase sobre quaisquer outras, moldando a educação instrumental, atuando no sentido de “uma concepção escolar esvaziada de conteúdo, pautado nos chamados códigos da modernidade, onde o aprendizado deixa de ser condição de liberdade e se constitui em reino de necessidade” (SILVA, 2008, p 215/2016).

Para Frigotto (2010, p. 33), a educação e a formação humana serão definidas pelas “necessidades do processo de acumulação do capital sob as diferentes formas históricas de sociabilidade que assumir”.

Nessa perspectiva, tanto são outros os sujeitos que articulam alternativas para os ‘novos’ projetos de educação, como se trata de uma educação orientada à finalidade de acumulação do capital, e dessa forma o sentido da educação pública parece se transmutar num cenário em que a “soma dessas mudanças indica o início do fim da educação pública em sua(s) forma(s) de bem-estar... e um conjunto de relações desfocadas e de ‘interesses no âmbito da política de educação pública, serão delineadas” (BALL, 2014, p. 24).

No contexto da globalização neoliberal, assim como as soluções para a educação que estão associadas às necessidades de treinamento impostas pelo mercado, e são condizentes com a posição que determinado Estado-Nação ocupa na divisão internacional do trabalho, as propostas não são necessariamente gestadas nos territórios e seguem os modelos propostos pelas redes políticas de educação.

Em análise conduzida por Ball (2014) sobre as redes políticas de educação e a sua atuação no Brasil, pode-se identificar que,

[...] há cerca de sete como membros brasileiros da *Liberty Network* (mudanças de adesão); eles incluem o Instituto Millenium, Instituto Liberal, Instituto

De acordo com Ball (2014), esses Institutos são o canal local, da rede internacional, que produz e difunde informações que moldam o pensamento dos governos nacionais e “trabalham para mudar a percepção do público sobre problemas sociais no Brasil, incluindo a educação” (BALL, 2014, p. 63).

No plano teórico, às categorias de sociedade do conhecimento, qualidade total, flexibilidade, formação abstrata e polivalente que os homens de negócio e intelectuais a eles articulados utilizam para expressar um tipo de demanda de educação e formação profissional, são contrapostos às categorias de escola unitária, educação e formação humana omnilateral, tecnológica ou politécnica que expressam “as demandas dos grupos sociais que constituem a classe trabalhadora. (FRIGOTTO, 2010, p 24).

É nesse contexto do estado “desnacionalizado” (JESSOP, 2002) que se conforma e se aplica a nova política de educação integral, do governo Temer, para os níveis médio e fundamental da educação pública brasileira, com a singularidade de que a assunção do governo Temer ocorre no contexto do golpe parlamentar de 2016.

1.3 O CONTEXTO DO GOLPE PARLAMENTAR DE 2016

A assunção do Presidente Temer - primeiro como presidente interino, em 12 de maio de 2016, e posteriormente empossado Presidente da República em 31 de agosto desse ano, com a conclusão do julgamento do processo do *impeachment* instalado pela Câmara dos Deputados em dois de dezembro de 2015, que tirou do cargo a Presidenta Dilma Rousseff - decorre do embate travado no Congresso Nacional, de forças pró e contra o projeto político vencedor das eleições de 2014, se configurando, como caracterizado por Souza (2016), como um golpe parlamentar.

Dessa forma, podemos dizer que o ano de 2016 é marcado pelo impedimento da presidenta Dilma Rousseff, reeleita presidenta da República em 2014, com 54,5 milhões de votos para mandato presidencial iniciado em 1º de janeiro de 2015. Ainda em 2015, a Câmara dos Deputados instala o processo de *impeachment*, para apurar crime de responsabilidade. O processo, consumado em 31 de agosto de 2016, eleva Michel Temer, então vice-presidente, ao cargo de presidente da República.

A cronologia dos fatos, as motivações, consequências e a forma como se processou o afastamento da presidenta eleita - defendido por Souza (2016) como um golpe parlamentar - são questões a se explorar no processo de construção e reconstrução da história política e institucional do Brasil, mas é indubitável que esse fato “instaura um novo momento político para todos os atores decisivos da vida política” (SOUZA, 2016, p. 17).

Corroborando a tese do golpe parlamentar, note-se que, a movimentação de Michel Temer, enquanto vice-presidente, presidente interino, e do depois, presidente da República empossado, em função do *impeachment*, pode ser percebida como a de um líder de um movimento que subverteu e subverte o programa vitorioso das eleições de 2014.

Dentre os aspectos a considerar, que convergem para a tese do golpe parlamentar, dois mereceram a nossa atenção. O primeiro, quando se analisa a indissociável condição do vice-presidente em relação ao presidente, de acordo com a Constituição Federal que prevê que a eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado, (BRASIL, 2006), deixando evidente ser esse um cargo, que sequer é votado. O segundo se revela a partir do descumprimento do programa consagrado nas urnas, em eleições livres e democráticas, realizadas em 2014.

Isso posto, qual o sentido da movimentação do vice-presidente no período pré-*impeachment* e como ele configurou o seu governo pós-*impeachment*?

Reforçando o projeto de ruptura com o projeto político vencedor das eleições de 2014, o presidente Temer constitui sua base política de governo apoiada nos patrocinadores, apoiadores e defensores do *impeachment*, propondo e implementando medidas oriundas da agenda política das forças derrotadas nas eleições de 2014, configurando aquilo que se aproxima do *policy switch* (STOKES, 2001) com a adoção de um programa de governo de linha ideológica contrária àquele proposto e aprovado nas eleições.

O governo Temer, ainda na interinidade, e depois dela, ao promover medidas em absoluto desacordo com o programa vencedor das eleições de 2014, confrontadas com os princípios fundamentais da democracia, notadamente da legitimação política por decisão majoritária, reforça a tese de carência de legitimação política do governo, de acordo com a premissa de que “O princípio majoritário é um procedimento decisório que numa democracia constitui o poder estatal que emana do povo” (OFFE, 1984, p. 314).

É nesse contexto, marcado por uma complexa articulação de interesses que permitiu a derrubada de um governo eleito democraticamente, que o governo Temer se instala, com questionamentos sobre a sua legitimidade, e elevados e crescentes índices de desaprovação.

No campo das políticas e programas sociais, as medidas encaminhadas pelo governo Temer, nos primeiros 180 dias, já davam o contorno das mudanças de rumo e sentido que se avizinhavam, com destaque para a Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016 (PEC241/2016), para a Medida Provisória 746/2016 (MPV 746/2016), e para a Portaria 1.144/2016, de instituição do Programa Novo Mais Educação, objeto do presente estudo.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016, convertida em Emenda Constitucional 95, em 15 de dezembro de 2016, estabelece o novo regime fiscal, a vigorar por 20 exercícios fiscais, encaminhada ao Congresso Nacional em 15 de junho de 2016, ainda pelo Presidente como interino, com foco no ajuste fiscal, no equilíbrio das contas, na retomada do crescimento e na geração de empregos, não por acaso, explicita a subordinação de todos os programas e projetos, inclusive nas áreas de educação e saúde, ao desempenho econômico-financeiro do país.

A exposição de motivos que encaminhou a proposta de emenda, e o próprio texto da PEC 241/2016, apresentam cada um, em seus textos, uma única referência à palavra social. A EM 95/2016, ao propor o controle das despesas primárias, excluindo medidas de controle sobre as despesas financeiras, explicita a orientação pró-capital que preside a proposta.

A medida, quando examinada à luz do Manifesto dos Pioneiros, de 1932 - documento que se tornou marco inaugural do projeto de renovação educacional do país nos anos 30 – revela a supremacia das questões econômicas sobre qualquer outro problema social, o que nos mostra que a preocupação e orientação dos pioneiros, sobre os problemas que envolvem a disputa dos recursos para a educação, persistem:

[...] a hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade a educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade (MANIFESTO DOS PIONEIROS..., 2006, p. 407).

Apesar da Emenda Constitucional 95/2016 não dispor sobre um teto para os gastos da área de educação, a ideia de constituição de um piso anual, e o estabelecimento de um teto global para os gastos, colocará em disputa recursos para a educação, com a possível redução de valores a serem aplicados na área, com repercussão direta sobre o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014.

De acordo com estudo realizado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, sobre os efeitos da PEC 241/16 na educação, realizado em agosto de 2016, os dados demonstram que, caso a proposta vigorasse desde 2011, os valores recebidos pela área, teriam sido menores do que realmente foram no período 2011-2016, e não teriam atingido os 18% previstos na Constituição Federal, como se vê no quadro síntese abaixo:

MDE X PEC 241/16 – Simulação 2010 a 2016

Valores em R\$ bilhões

EXERCÍCIO	Receita Líq. de Impostos (RLI)	Aplicação Mínima (18% da RLI) (a)	Aplic.Mín. pelo IPCA (PEC) (b)	Diferença (PEC e Apl.18%) (b) - (a)	Aplicação em MDE (executado) (c)	Diferença (PEC e MDE executado) (b) - (c)
(1) 2010	173,5	31,2	31,2		33,7	-2,5
2011	205,5	37,0	33,0	-4,0	39,8	-6,8
2012	218,8	39,4	35,2	-4,2	56,0	-20,8
2013	239,1	43,0	37,2	-5,8	53,9	-16,7
2014	245,5	44,2	39,4	-4,8	56,8	-17,4
2015	258,6	46,5	42,0	-4,5	59,4	-17,4
(2) 2016	259,7	46,7	46,5	-0,2	59,7	-13,2

Elaboração: CONOF/CD em 30-jun-2016

Fonte: Tesouro Nacional - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015.

IPCA acum. Ano 24/6: IBGE(2010 a 2015). Projeção: BACEN/Sistema de Expectativas de Mercado/Séries de estatísticas consolidadas/mediana (junho/2016)

PIB real: BACEN e CONOF/CD

A segunda medida de impacto, a Medida Provisória 746/2016 que encaminhou a proposta para a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, propondo alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), com reforma para o período final da Educação Básica, convertida na Lei nº 15.415 de fevereiro de 2017, enfrentou forte reação de alunos secundaristas e especialistas, materializada sob a forma de ocupação de escolas e universidades, durante longo período no ano de 2016.

As principais críticas à proposta do “Novo Ensino Médio” residem na negação do direito de aprender do aluno, como por exemplo, a exclusão de disciplinas como a Sociologia, e o consequente aprofundamento das desigualdades sociais e educacionais.

No bojo da discussão da reforma proposta pela Medida Provisória nº 746/2016, pode-se inferir, que ao escolher o instrumento da medida provisória, uma espécie normativa destinada ao trato de questões urgentes e relevantes de natureza excepcional, o Executivo optou,

deliberadamente, pela dispensa do debate da reforma com a sociedade interessada e com suas associações representativas.

O governo Temer ao encaminhar a MPV 746/2016 abriu mão da tarefa de liderar o debate e promover a mobilização da sociedade em torno do tema, criando um clima que não favorece o apoio e a legitimação das medidas.

Nesse sentido, o modelo constituinte da política de reforma do ensino médio, proposta pela referida MPV, se confronta com os princípios elementares de formulação de políticas públicas (WU, 2014) na medida em que a política pública é a forma como uma questão passa ser vista como um problema, e envolve processos sociais e políticos, cujo desafio será sempre a geração de melhores políticas públicas.

No caso em tela, o governo tenta construir o “monopólio de políticas públicas” percebido no fato, de que o próprio governo controla a definição e a imagem de um problema prescindindo da participação de outros sujeitos sociais (WU, 2014).

No que se refere ao conteúdo da política, as discussões sobre as alterações propostas na MPV 746/2016, convertida na Lei 13.415/2017, reforçam e retornam, os debates sobre formação técnica x formação tecnicista, na perspectiva de que as mudanças reduzem a importância da formação humanista, que privilegia o modelo crítico e dialógico, reabrindo também a discussão sobre a finalidade instrumental da educação com vista à inserção no mundo produtivo.

As novas orientações previstas na Lei 13.415/2017, dentre muitos dos aspectos que regulamenta, atuam no sentido de limitar ou invisibilizar o debate sobre temáticas ligadas à formação da identidade brasileira (OLIVEIRA; BONFIM, 2017) - e a sua consequente prática no ambiente da escola - num movimento de reforço da matriz colonial de educação, empobrecendo a dimensão cultural no contexto da educação, e favorecendo a tendência a um ideal de ‘cidadania homogênea’, criticada por Torres (2001), na medida em que tal referência não contempla a diversidade e o pluralismo presentes no mundo real da escola.

Com relação à política de educação integral para o ensino fundamental, o Programa *Novo Mais Educação* (PNME) materializa essa intenção. Como já dissemos, o programa visa à ampliação da jornada escolar das crianças e adolescentes, mediante a complementação de carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar, para ser implementado por meio da realização de acompanhamento pedagógico em língua portuguesa e matemática, e do desenvolvimento de atividades no campo das artes, cultura, esporte e lazer.

O Programa apresenta como linhas gerais para sua fundamentação:

- a) o atendimento a estatutos jurídicos como as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBN - nº 9.394 de 1996, e do Plano Nacional da Educação, PNE-13.005 de 2014, destacando-se na primeira, o que se refere à capacidade de aprender tendo como meios básicos o pleno domínio da escrita, leitura e do cálculo, e na última, o disposto sobre à ampliação da oferta de educação em tempo integral e a melhoria da aprendizagem nas escolas públicas;
- b) os dados de não alcance das metas estabelecidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nos anos iniciais e finais- Ideb em 2015.

Os objetivos do Programa estão assim apresentados:

I - alfabetização, ampliação do letramento e melhoria do desempenho em língua portuguesa e matemática das crianças e dos adolescentes, por meio de acompanhamento pedagógico específico; II- redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria do rendimento e desempenho escolar; III- melhoria dos resultados de aprendizagem do ensino fundamental, nos anos iniciais e finais; e IV - ampliação do período de permanência dos alunos na escola. (MEC, 2017, p. 1).

De maneira geral, o objetivo do *Programa Novo Mais Educação* pode ser assim resumido: ampliação do período de permanência dos alunos na escola e investimento para aumentar o nível de proficiência dos mesmos, por meio do acompanhamento pedagógico obrigatório para as disciplinas de português e matemática, e de atividades complementares no campo das artes, cultura, esporte e lazer.

Na configuração do PNME, exposta em seus documentos constitutivos e informativos, e ainda por meio das informações obtidas nas entrevistas conduzidas com os responsáveis pela execução do Programa no âmbito do MEC no ano de 2017, consideramos importante antecipar e realçar quatro aspectos da política proposta - que será aprofundada no capítulo 3, dedicado a análise crítica da engenharia da política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer – que contribuem para a compreensão do contexto político institucional do Brasil instalado a partir de maio de 2016, e a consequente demarcação da ‘nova’ proposta, em relação ao programa antecessor, o Programa Mais Educação.

O primeiro diz respeito ao surgimento do programa no âmbito do MEC, por meio de uma Portaria ministerial, seguida por resoluções operacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sem, contudo, ter havido a revogação do Decreto (BRASIL, 2010) que instituiu o programa antecessor.

Outra questão refere-se às mudanças conceituais e operacionais que o PNME apresenta, que a despeito da manutenção da denominação “Mais Educação” não representa uma

continuidade do Programa Mais Educação, e sim, um programa substituto, que na fala do Ministro da Educação Mendonça Filho, no seu lançamento, aponta,

[...] que o Novo Mais Educação enfatiza principalmente disciplinas como português e matemática, que precisam estar muito bem aprendidas pelas crianças e jovens do Brasil. Quando eles sabem um bom português, o desenvolvimento educacional melhora em qualquer outro conteúdo, qualquer outra disciplina. O mesmo ocorre com a matemática, que é a base muito sólida de qualquer formação educacional para um jovem e para uma criança (MEC, 2016b).

A terceira observação, diz respeito ao fato de que as mudanças operadas no PNME não podem ser consideradas como um aperfeiçoamento do programa antecessor - na medida em que as mudanças implantadas, não resultam de estudos ou diagnósticos sobre o próprio Mais Educação, de acordo com informações colhidas em entrevistas no MEC.

Por fim, pontua-se que o PNME não se trata de uma novidade do governo Temer, mas sim da implantação de uma proposta gestada, ainda no governo Dilma, cujas reorientações já previam mudanças de ênfase e alcance do Programa Mais Educação, de acordo com o que anunciava o então Ministro Mercadante em entrevistas coletivas, mudanças essas materializadas na Resolução Nº 2, de 14 de abril de 2016, editada e publicada pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), revogada pela resolução Nº 5 do FNDE, de outubro de 2016.

Por todos esses aspectos, a novidade em relação ao *Programa Novo Mais Educação* parece residir na naturalidade com que hoje se declara que o Programa se institui sob inspiração das pesquisas sobre a educação pública no Brasil, conduzidas por instituições privadas, como o Itaú Social - um ente externo e braço de uma instituição financeira – e o Banco Mundial, atribuindo-se peso e importância determinantes a esses entes privados, corroborando com a percepção de que os atores externos, representados pelo empresariado e pelo capital, são dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas. (RUA, 2012).

A pesquisa conduzida pela Fundação Itaú Social e Banco Mundial (ITAÚ SOCIAL, 2015), já referida, cujos resultados foram divulgados em outubro de 2015, tratou da relação do Programa Mais Educação e o desempenho escolar dos alunos, antecipando o que viria a ser a base das mudanças operadas no Programa Mais Educação para sua conversão ao PNME.

O relatório da pesquisa, mesmo reconhecendo o Programa Mais Educação como uma das mais importantes iniciativas de educação integral no Brasil, apresenta resultados susceptíveis a profundos debates, tanto porque, ao tentar realizar uma avaliação, visando estabelecer uma correlação entre o Programa Mais Educação e o desempenho dos alunos nas

disciplinas de português e matemática, os órgãos envolvidos na pesquisa revelam, em grande medida, o entendimento sobre educação integral que permeia o estudo, divergindo da concepção presente no Programa Mais Educação, como pelo fato de que a avaliação da proficiência não era um resultado esperado, na proposição do Programa Mais Educação.

Não se pode supor que tenha se tratado da avaliação da política, na medida em que uma avaliação “é uma atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra” (FARIA, 2005, p. 97).

Decorrido um ano da divulgação da pesquisa Itaú Social e Banco Mundial, o MEC lança o PNME, voltado ao acompanhamento pedagógico dos alunos nas disciplinas de português e matemática, subordinando dessa forma o PNME ao resultado da avaliação dos organismos externos, configurando que a pesquisa executada foi capaz de “fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso” (FARIA, 2005, p. 98).

Listadas essas considerações sobre o contexto em que o PNME foi conformado, pode-se inferir que as medidas do governo Temer no âmbito do *Programa Novo Mais Educação*: a) seguem as orientações já em debate no MEC antes da assunção de Temer, como presidente; b) se apoiam nos diagnósticos conduzidos por entidades privadas, como o Itaú Social e Banco Mundial; c) promovem mudança de rota da política de educação integral para o ensino fundamental, na medida em que se fixa na extensão da jornada e não necessariamente na ampliação de conhecimentos, em contraposição à formulação inicial do Mais Educação (BRASIL, 2010), cuja finalidade era contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência na escola; e d) foram possíveis pelo aproveitamento de recursos previstos no Orçamento Geral da União (OGU) de 2016, para o Programa Mais Educação.

À luz das características que marcam a formulação e implantação do PNME é possível identificar uma significativa convergência com a assertiva de Saviani (2014) quando o autor discorre sobre a conformação da política educacional brasileira desde o final da ditadura (1985), até os dias de hoje:

[...] a política educacional apresenta características que podem ser sintetizadas nas palavras: filantropia, protelação, fragmentação e improvisação, cujo resultado pode ser definido como a precarização do ensino público (SAVIANI, 2014, s/p).

Explorando a síntese do autor, a filantropia pode ser percebida na perspectiva de que a educação passa a ser vista como dever de todos, contrariando o preceito constitucional de direito de todos e dever do estado (BRASIL, 2006), o que estaria a justificar o chamamento da sociedade e a presença de entes externos para garantir a manutenção e a qualidade da educação. Nesse sentido, o Itaú Social e Banco Mundial cumpriram a função de prover o MEC de dados que balizaram as decisões governamentais sobre o PNME.

A protelação é percebida no sentido do adiamento constante do enfrentamento dos problemas. No que toca à temática da educação integral, a despeito do reconhecimento da complexidade do tema e das variadas concepções que o cercam, as primeiras experiências de educação escolar integral no Brasil foram vivenciadas a partir dos anos 30, e hoje, ainda não representam um direito universal, na medida em que programas governamentais se sucedem expondo critérios de seleção de escolas e de alunos, como prevê o PNME, que limita o número de beneficiários do Programa.

A fragmentação pode ser vista nas inúmeras medidas que se superpõem, num flagrante desperdício de esforços e recursos, com programas interrompidos e/ou substituídos, a exemplo do PNME que se justapõe ao Programa Mais Educação, ainda regulamentado pelo Decreto 7083/2010 (BRASIL, 2010).

No que tange à improvisação, entrevistas conduzidas com gestores do PNME dão conta que em função do aproveitamento dos recursos orçamentários do Programa Mais Educação, em 2016, lançou-se o “novo” Mais Educação, que não representa um aperfeiçoamento ou continuidade do antecessor, que mesmo não tendo sido objeto de avaliação ou diagnóstico, sofreu descontinuidade e mudança de foco, para atender as exigências postas para a educação no novo contexto político e institucional, instalado no Brasil em 2016.

Considerando que a discussão sobre o lançamento e implantação do *Programa Novo Mais Educação* se situa num contexto político e institucional marcado pelo golpe parlamentar (Souza, 2016), nos cabe explorar como se deu o processo de formulação, os sujeitos e interesses envolvidos e o conteúdo substantivo da política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer, para identificar o que é o *Programa Novo Mais Educação*, quais seus fundamentos e elementos constitutivos, e à luz da matriz de interessados, quem são os parceiros do programa de educação integral do governo Temer?

2 O PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO: MAIS OU MENOS EDUCAÇÃO?

Este capítulo explora os princípios que norteiam a formulação da política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer, para desvelar o conteúdo substantivo dessa política, na perspectiva de contribuir para a avaliação política do *Programa Novo Mais Educação*.

A avaliação política da política se centrará nas dimensões que circunscrevem a concepção do programa para abordar os seus referenciais éticos e políticos, as matrizes de interesses dos grupos/sujeitos envolvidos na política em questão e as racionalidades e interesses desses grupos.

Para tal, como já referido, o trabalho seguirá o modelo de análise contido no referencial teórico-analítico do Ciclo de Políticas de Ball (1993) e Ball, Bowe e Gold (1992). A partir dessa abordagem, será possível realizar a análise crítica da política considerando a trajetória do programa.

Para os autores o ciclo de políticas é integrado por cinco contextos principais: da influência, da produção do texto, da prática, dos resultados, e o da estratégia política, e se constitui num método para pesquisar e teorizar as políticas. Dessa forma,

o ciclo de políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são ‘feitas, usando conceitos que são diferentes dos tradicionais (MAINARDES, 2009, p. 306).

Nessa perspectiva, as políticas são pensadas como trajetórias e movimentos políticos que se delimitam dentro do tempo e do espaço, e,

[...] os contextos podem ser pensados de outra maneira e podem ser “aninhados” uns dentro dos outros. Assim, dentro do contexto de prática, você poderia ter um contexto de influência e um contexto de produção de texto, de tal forma que o contexto de influência dentro do contexto da prática estaria em relação à versão privilegiada das políticas ou da versão privilegiada da atuação [...] (MAINARDES, 2009, p. 306).

Para a avaliação da dimensão que trata da concepção do programa, abordada neste capítulo, o trabalho se apoiará tanto na análise do contexto da influência, na medida em que nessa esfera são exploradas as questões relacionadas ao surgimento da política ou programa,

como no contexto da produção do texto, na medida em que explora o conteúdo documental que revela essas influências.

Para a realização dessa avaliação política, o cenário político-institucional do golpe parlamentar-jurídico e midiático do Brasil em 2016, já referido, é determinante, pois permite compreender as novas direções anunciadas para a educação no Brasil, notadamente para a educação integral para o ensino fundamental, porque, como já exposto, a assunção do governo Temer representou uma ruptura do projeto vencedor das eleições de 2014, e as determinações para a educação que se seguiram representam um ponto de inflexão em relação às políticas e projetos que vinham sendo realizados desde os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016).

Nesse sentido, vamos investigar quais são essas novas orientações e sob que pressupostos políticos e ideológicos elas atuam. Como as preocupações dos formuladores estão expressas, e em que medida a política pública proposta reflete um mecanismo efetivo de mudança social, no sentido de que “a política pública é uma resposta decorrente de pressões sociais a partir das ações de diferentes sujeitos, como já indicado que sustentam interesses diversificados (SILVA, 2013, p. 20). Quais os interesses envolvidos nessas novas configurações?

Esses questionamentos se revestem de importância para definir a positividade ou negatividade de certas escolhas na definição da política, programa ou projeto (ARCOVERDE, 2017) e, nesse sentido, buscam explorar e aprofundar a avaliação política dos princípios que fundamentam as decisões tomadas, e o próprio conteúdo substantivo da política.

Para Figueiredo e Figueiredo referenciados em Brian Barry (1975), a avaliação política será,

[...] a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p.108).

Para tanto, o capítulo se organiza em duas seções. A primeira seção está dedicada à apresentação e reflexão acerca das novas orientações para a educação integral do ensino fundamental, a partir do exame dos múltiplos sentidos dados à categoria educação integral, explorando-se os distintos significados e o sentido apropriado pelo *Programa Novo Mais Educação*.

O segundo tópico busca desvendar a matriz de interessados e a rede de colaboração que fez a política surgir, explorando-se a concepção de Estado Ampliado e de Hegemonia em Gramsci (1979, 2000).

2.1 EDUCAÇÃO, EDUCAÇÃO INTEGRAL, EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL: OS SIGNIFICADOS DESSES CONCEITOS

Reconhecendo-se que há uma diversidade de nomenclaturas que se associam a práticas sociais também diversas, identificadas como educação integral, o primeiro esforço que empreendemos nesta seção foi o de situar, se o PNME corresponde à política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer, e se sim, que concepção o programa contempla.

O documento instituidor do programa, a despeito de não se apresentar explícita a ou formalmente como uma política de educação integral, se utiliza de todas as estratégias como, apoiar-se na fundamentação da LDBN e do PNE sobre educação integral, utilizar-se de recursos orçamentários vinculados à linha programática de educação integral, utilizar-se dos mecanismos de financiamento implementados via FUNDEB para a educação integral, e associar a imagem do “novo” programa ao Programa Mais Educação, revelando a clara intenção de constituir-se como a política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer.

Já no que se refere à concepção de educação integral que contempla a informação que explicita, de que o programa se trata de uma estratégia do governo federal que objetiva melhorar a aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar, nos oferece uma visão peculiar e controversa sobre o que se percebe, entende e pratica como educação integral no âmbito do PNME: o programa investe na ampliação da jornada para oferta de reforço escolar visando ao atingimento de melhores índices no Ideb.

A fundamentação do *Novo Mais Educação*, apoiada na avaliação sobre o não atingimento das metas do Ideb, está associada a concepções de educação integral que relacionam qualidade da educação a resultados de proficiência dos estudantes, numa perspectiva de negação das relações da educação com os contextos social, econômico e pedagógico em que se inserem as escolas públicas no Brasil.

Em sentido oposto a essa perspectiva, nos alerta Frigotto (2009a, p. 01), de que a educação é “constituída e constituinte de um projeto dentro de uma sociedade cindida em classes, frações de classes e grupos sociais desiguais e com marcas históricas específicas”.

Nesse sentido, uma concepção de educação não se explica ou se encerra sem recorrer a análises sobre as relações de poder existentes no plano estrutural e conjuntural da sociedade (FRIGOTTO, 2009a, p.01).

De acordo com Saviani (2000), a educação deve buscar refletir criticamente sobre as relações sociais e romper com os mecanismos de adaptação. A educação como condição de emancipação social prevê práticas pedagógicas comprometidas com a transformação da sociedade, e não com a sua manutenção e adaptação.

Ao observar o cenário em que o projeto de educação pública opera, principalmente da educação integral prevista no PNME, nota-se que ele se dá num contexto marcado por desigualdades sociais e se destina aos alunos e às escolas de regiões mais vulneráveis, aos alunos com maiores dificuldades de aprendizagem e às escolas com piores indicadores educacionais.

Os próprios critérios de seleção das escolas a serem priorizadas para adesão ao PNME referem-se todos, a condições que designam desigualdades sociais refletidas em desigualdades educacionais, do que se pode supor, que há influência de variáveis contextuais no desempenho dos alunos e das escolas.

Sobre as influências de variáveis contextuais no desempenho dos alunos e das escolas, um estudo conduzido entre os anos de 2003 e 2011 por Alves, Soares e Xavier (2014), visando à elaboração de um Índice Socioeconômico das Escolas Básicas Brasileiras, revela que,

nas pesquisas educacionais, o debate sobre classes ou estratos sociais é também um tema central, devido à forte correlação entre resultados escolares e o nível socioeconômico e cultural das famílias, comprovada por ampla evidência empírica em vários países do mundo. (ALVES; SOARES; XAVIER, 2014, p. 674)

Dessa maneira, para os autores,

[...] a ausência de um indicador como este induz a comparação entre escolas com alunados muito diferentes, como se vê nos rankings de escolas cujos alunos participam do Enem ou das escolas públicas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (ALVES; SOARES; XAVIER, 2014, p. 694).

Todavia, a configuração do PNME para prover educação integral para os alunos da rede pública está apoiada na ampliação do tempo na escola e na promoção de reforço escolar nas disciplinas de língua portuguesa e matemática visando ao atingimento de melhores níveis de proficiência dos alunos e das escolas, expressos pelo Ideb, sem levar em consideração que as diferenças nos resultados refletem as desigualdades sociais e que por isso necessitariam de projetos que levassem em conta as variáveis contextuais.

Assim sendo, do ponto de vista de uma concepção de educação integral que visa à emancipação social, o sentido de educação integral que permeia o PNME, como foi possível observarmos, não está orientado a essa condição, o que nos leva a indagar: qual a concepção orientadora de educação integral para o PNME?

A nossa reflexão é complementada pela observância aos princípios políticos e ideológicos das novas formulações que orientam o PNME e a aproximação dessas à Teoria do Capital Humano (SHULTZ, 1971), que se apresenta revestida de novas ideias e com novos parceiros, exercendo influência sobre a educação.

2.1.1 Qual a concepção orientadora de educação integral prevista no PNME?

Para aprofundar a discussão sobre a concepção de educação integral orientadora do PNME faz-se necessário explorar, no campo teórico, as diferenciações entre: educação integral e educação no tempo integral e a sua aplicação seja para instrução e/ou para a formação do indivíduo.

Configura-se, assim, para a categoria da educação integral, a disputa dos sentidos, tanto no que se refere à ampliação da jornada escolar como em relação à finalidade dos conteúdos educativos aplicados às atividades complementares.

Nesse sentido, valemo-nos da reflexão de Coelho (2009), que nos expõe que às diferenciações sócio-históricas que permeiam a discussão sobre educação integral, tanto na concepção de educação integral dos anarquistas do início do século XX como da dos integralistas dos anos 1930 a 1960 no Brasil, se incorporam novas tendências na contemporaneidade, como a associação de educação integral às temáticas de educação/proteção, de educação integral/currículo integrado, e de educação integral/tempo escolar, por exemplo, ampliando as matrizes ideológicas para a reflexão e análise da categoria de educação integral.

Dessa forma, para analisar a categoria de educação integral, partimos do pressuposto que princípios político-ideológicos engendram as concepções e práticas de determinada das políticas de educação integral - e é em busca desse sentido que exploramos a política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer – tendo em vista que a educação integral assume sentidos e, principalmente perspectivas diferentes, em função das matrizes ideológicas diversas que lhes dão sustentação.

O esforço que se empreende, a partir desse ponto, é o de buscar situar em termos políticos e ideológicos a concepção de educação integral proposta no *Novo Mais Educação*, e dessa forma, revelar a partir de que ideologia política o Programa se estrutura.

Decerto, pode-se supor que ao ideal de educação integral se associa uma concepção genérica de formação humana completa, mesmo reconhecendo-se que “não há hegemonia no tocante ao que se convencionou chamar ‘formação completa’, ou seja, quais pressupostos teóricos e abordagens metodológicas a constituirão” (COELHO, 2009, p. 90), configurando-se um campo de construção epistemológica, como assinala Pinheiro (2009).

Em busca de aprofundar as semelhanças ou diferenças em relação às formas de compreender a educação integral, Coelho (2009) nos apresenta, a partir de um estudo histórico da categoria educação integral, como as visões sociais de mundo - norteadoras das três grandes ideologias políticas surgidas ao longo do século XIX: o conservadorismo, o socialismo e o liberalismo - forjam a ideia de formação humana completa e se distinguem nas concepções e práticas para realizar a educação integral.

Explorando como a ideia de educação integral foi vista e praticada no Brasil, no século XIX, Coelho (2009) realça que: enquanto os anarquistas defendiam as bases para a educação integral lastreadas nos princípios da igualdade e da liberdade humana, tendo a educação integral como bandeira política, baseando-se na associação entre trabalho manual e intelectual; os integralistas defendiam as suas propostas apoiadas na ideia da espiritualidade e do nacionalismo em fundamentos marcadamente político-conservadores.

Como o tema da educação integral é vasto, como nos adverte Cavaliere (2002), buscamos desvelar, a partir de duas correntes teóricas distintas, os sentidos para a fundamentação de educação integral e as aproximações possíveis em relação ao que se apresenta na proposta do PNME.

Tanto teorias liberais como teorias socialistas, ao tratarem da educação integral apresentam concepções abrangentes e conectadas às necessidades da educação pública, frente às realidades de desigualdades educacionais, sociais e econômicas.

Com efeito, ao analisar o movimento liberal da Escola Nova implantado em vários países no início do século XX, caracterizado por ideias e práticas educacionais reformadoras, apoiadas nas teses de Jonh Dewey que apresentava a educação como a reconstrução da experiência – notamos que a concepção de educação integral é perpassada por uma vertente pragmática da educação sendo possível dizer que,

apesar das particularidades de cada uma destas experiências, podemos generalizar a importância que davam à articulação da educação intelectual com a atividade criadora, em suas mais variadas expressões, à vida social-comunitária da escola, à autonomia dos alunos e professores; à formação global da criança (CAVALIERE, 2002, p. 250).

Desse modo, temos que as ideias liberais defendidas por Teixeira (1957, 1968a, 1968b), ainda no Brasil dos anos 1930, do progresso intelectual, da formação completa e diversa, atrelados ao tempo ampliado na escola, não encontrariam eco na proposição de um programa voltado para o reforço escolar em escolas públicas selecionadas, visando ao atingimento de índices de desempenho em sistemas públicos de avaliação como proposto pelo PNME.

Ao contrário disso, o ideal da escola em tempo integral, numa perspectiva desenvolvimentista voltada para o progresso, defendia o universalismo na educação.

Também a matriz ideológica socialista, representada pelos anarquistas e marxistas (CAVALIERE, 2014) ao engendrar a perspectiva de educação integral como meio de emancipação social e como instrumento de construção de igualdade, o faz, no sentido da associação entre educação e trabalho,

[...] a necessidade da escola em tempo integral é tarefa de grande porte político e financeiro e requer tratamento de política de Estado assumida cooperativamente por todos os entes da federação. Vista como dispositivo compensatório, dirigido a alguns alunos, tende a assumir caráter provisório, instável, com base em trabalho voluntário e em parcerias com organizações sociais de vários matizes (CAVALIERE, 2014, p. 1205).

Ao ponderar sobre as perspectivas de educação integral apresentadas, tendo em vista o papel da escola face às demandas sociais ampliadas e recorrentes, da realidade que se impõe, é possível identificar um modelo de educação integral que está a exigir uma nova identidade para a escola que é “instada nos últimos anos, a assumir responsabilidades e compromissos educacionais bem mais amplos do que a tradição da escola pública brasileira sempre o fez” (CAVALIERE, 2002, p. 248).

Nessa perspectiva, a escola e os programas de educação integral tendem a cumprir um papel sociointegrador reforçando o papel de educação/proteção de que nos fala Coelho (2009).

Realçamos dessa maneira, que apesar da formação integral apresentar sentidos diversos, apoiados em ideologias distintas, no percurso que fizemos até aqui, é possível afirmar que são as ideologias políticas emancipatórias que contribuem para a prática de uma educação integral que visa à formação completa do indivíduo.

Sendo assim, ao explorar as concepções ideológicas que apoiam a ideia de educação integral presente no PNME, chama-nos a atenção a demarcação proposta pelo programa, para investigar em que o programa pretende inovar em relação ao seu antecessor.

O PNME ao declarar-se “Novo” Mais Educação busca outra perspectiva para educação integral ou uma diferenciação de escopo em relação ao que o Programa anterior propunha? Trata-se de uma mudança de sentido e conteúdo ou de modelo e forma de implantação?

Do ponto de vista do conteúdo e significância, o adjetivo novo, de acordo com Houaiss e Villar (2009), pode indicar o início de um ciclo ou de um processo, a indicação de algo original ou marcado pela atualidade.

A incorporação do adjetivo novo à política de educação integral em curso no Brasil desde 2007, parece-nos indicar sim, uma mudança de perspectiva e um movimento pela substituição de algo que se julga ultrapassado.

Em busca do sentido do novo em relação ao Programa Mais Educação (PME), exploramos o conteúdo proposto nos Cadernos de Orientações Pedagógicas para o PNME (MEC, 2017). Cabe-nos destacar o uso, nos Cadernos de Orientações, de expressões como: obtenção de resultados, atingimento de indicadores educacionais, rendimento escolar, pactuação de metas, negociação com a comunidade, bem como a recomendação de que os estudantes devem ser desafiados, para compreender o sentido explícito da educação integral que se pretende com o PNME.

Numa clara diferenciação em relação ao programa antecessor, o PNME investe no acompanhamento pedagógico de crianças e adolescentes citando a necessidade de promover a “erradicação do fracasso escolar”, realçando o programa como uma “estratégia que necessariamente conduz a escola a se autoavaliar”.

Nesse sentido, tomando como referência a educação integral para a emancipação, como prevê a doutrina socialista, e essa atuando num contexto que se pretende transformar e superar por meio da educação, três questões nos orientam a perceber as diretrizes do PNME atuando em sentido inverso a essa perspectiva.

A primeira diz respeito à ideia de que a superação do fracasso escolar depende inexoravelmente do aluno e da escola; a segunda, decorre dessa premissa - nos leva a ver como frágil, a associação entre qualidade da educação e rendimento dos alunos pelos múltiplos aspectos que cercam a problemática da educação; e a terceira, refere-se à introdução de um vocabulário pouco afeito ao mundo da educação e presente no mundo dos 'mercados' o que evidencia uma estreita relação entre a educação e capitalismo.

São questões como essas que podem indicar a distinção entre a educação para a emancipação e a educação para a obtenção de competências. Da mesma forma, dependendo do ponto de vista político e ideológico dos formuladores a questão da qualidade da educação estará limitada à obtenção de níveis de proficiência ou será abordada de forma mais profunda e complexa, por exemplo.

Para Dourado e Oliveira (2009) a qualidade da educação vem a ser um conceito histórico, e, portanto, vincula-se às demandas e exigências de determinado momento, representando os embates e visões de mundo em determinado contexto.

Nesse sentido, Silva (2008) nos alerta que a valorização crescente de sistemas de avaliação no âmbito da educação pública, cria um tipo de descrição pouco precisa de qualidade da educação que finda por turvar as desigualdades que se inscrevem dentro do cenário do ensino.

É nesse cenário, de embates em torno da concepção de educação como direito social ou como mercadoria, que está configurado e opera o PNME. Assim, é imprescindível desvelar a política indutora que orienta e baliza as novas determinações para a educação integral para o ensino fundamental a partir do governo Temer, para compreender o contexto em que se inscreve a educação pública no Brasil.

2.1.2 Sobre os aspectos políticos e ideológicos que inspiram o *Programa Novo Mais Educação*

É sabido que projetos de educação representaram um campo de disputa na história da formação do Brasil. O trabalho segue, em busca de compreender qual o modelo de educação que preside as intenções dos atuais formuladores e de identificar sob que influências eles atuam.

A educação ocupa papel central na pauta das políticas públicas e a educação integral, assume desde a década de 1990 importância como estratégia para a garantia de direitos, proteção e inclusão social para crianças, adolescentes e jovens em situação de pobreza, como

aponta o relatório Tendências para Educação Integral de iniciativa da Fundação Itaú Social, Fundação das Nações Unidas para a Infância (Unicef),

[...] uma política fundamentada na concepção de uma educação que desenvolva na sua integralidade as dimensões física, afetiva, cognitiva, intelectual e ética de que nossas crianças e adolescentes precisam e que desejam, além de ser uma resposta da maior importância à proteção integral devido ao grupo infante juvenil. Ao considerar todas essas dimensões, a educação integral traz relevante contribuição para a qualidade da educação, o que pode ser demonstrado pelo Ideb (CENTRO DE ESTUDOS..., 2011, p. 10).

Uma síntese para a legislação que orienta e regula a temática da educação integral pode ser apresentada como: a necessidade de ampliação da jornada escolar para diminuir as desigualdades sociais e para ampliar democraticamente as oportunidades de aprendizagem.

Como isso se efetiva? O debate sobre os referenciais éticos e políticos que orientam políticas públicas de educação integral põe em campos distintos as concepções de perspectiva emancipatória e a utilitarista, revelando da mesma forma, papéis e sentidos diversos para a educação e para a escola.

Ao abordar o *Novo Mais Educação*, em busca dos sentidos teórico, político e ideológico que revestem as suas diretrizes, uma vez que “as definições programáticas são vinculadas a princípios éticos e políticos” (SCHEFFLER, 1974, p. 29), é possível identificar a convergência dos seus princípios à perspectiva que situa a educação como a razão de ser do desenvolvimento econômico da sociedade.

Para esse sentido, convergem, por exemplo, as expectativas de formuladores de políticas que se situam no campo das políticas neoliberais, como vemos no posicionamento da então Secretária-executiva do Ministério da Educação do governo Temer, que também foi coordenadora do programa de educação, do então candidato Aécio Neves à presidência da república nas eleições de 2014, ao situar a educação “como elemento central de uma nova estratégia de desenvolvimento, que conjuga a busca de eficiência econômica com a promoção da equidade e da cidadania” (CASTRO, 1999, p. 6).

Nessa perspectiva, a educação atua na preparação da mão-de-obra para o sistema capitalista e essa abordagem colabora com o propósito de dotar a educação de uma racionalidade instrumental.

Essa abordagem é difundida e propagada numa narrativa que alia credibilidade e força simbólica, e não raramente é,

[...] acompanhada de fervorosa prescrição de concepções de ensino e de aprendizagem orientadas por uma alquimia que agrega expressões de mal disfarçado caráter pretensamente psicológico a princípios da Economia e do mundo corporativo (SILVA, 2008, p. 213).

Nessa perspectiva, a educação ocupa papel central na pauta das políticas públicas conformando-se como uma necessidade estratégica na promoção do desempenho social e econômico. Assim, “o aprendizado deixa de ser condição de liberdade e se constitui em reino de necessidade” (SILVA, 2008, p.216).

Situando o discurso proposto para o *Novo Mais Educação* é possível identificar o que deve ser entendido como propósito imediato do programa, ou seja, o alcance de índices de proficiência, uma vez que esses vinculam os seus resultados à qualidade da educação:

O Ideb foi operacionalizado em 2007 como um indicador de qualidade educacional a ser utilizado tanto para orientar no planejamento de políticas públicas educacionais nos diferentes entes federativos (município, estado e Federação) e no financiamento da educação, quanto para servir como informativo à população em geral (FREITAS, 2014, p. 1055)

Revela-se dessa forma, a noção limitada, tanto do que se propõe a ser educação integral, se entendida como tempo complementar, como propriamente do que se persegue como qualidade da educação.

No que se refere à ampliação da jornada, parece não haver dúvidas: essa é uma condição para a prática da educação integral nos sistemas de ensino.

No mesmo sentido consensual, os programas desenvolvidos por estados e municípios, desde a década de 1990, absorveram a noção de que a educação integral se renova de modo que preveem a articulação entre escolas e organizações socioculturais, esportivas, entre outras que operam no território. Desse modo, podemos afirmar que, nessa perspectiva a educação integral é vista como estratégia para a garantia de direitos, proteção e inclusão social para crianças, adolescentes e jovens em situação de pobreza.

Mas, também as questões sobre a qualidade da educação, finalidade última dos programas de educação integral, são um campo de disputa. Como nos alerta Silva (2008, p. 210), “identificar a qualidade em educação a partir da eficiência com que certos produtos e resultados são - ou não- conquistados é uma forma de defini-la”.

Acrescente-se a essa problemática, o fato de que ao não considerar as variáveis de Nível Socioeconômico (NSE) do público atendido, os índices de desempenho, a exemplo do Ideb,

não podem ser considerados uma síntese precisa da qualidade do ensino, na medida em que não são capazes de refletir a realidade das instituições e dos alunos.

Diante do exposto cabe-nos indagar em que matriz ideológica o *Novo Mais Educação* se apoia? Ao associar índices de desempenho de alunos e de escolas ao ideal de qualidade da educação é possível identificar a aproximação do programa a matrizes ideológicas que privilegiam a narrativa instrumental da qualidade da educação como sugere Silva (2008), conferindo a educação uma finalidade instrumental.

Nesses campos, as parcerias público-privadas, as assessorias técnicas e as orientações - que não raramente explicitam objetivos relacionados a ‘competências’ ‘habilidades’, ‘competitividade’, ‘eficiência’, ‘produtividade’ e ‘desenvolvimento’ dentre outros -, conferem um grau de racionalidade econômica à problemática da educação.

Ao mencionarmos a racionalidade econômica aplicada à educação, nos aproximamos da Teoria do Capital Humano de Schultz (1971), cuja origem se dá com o surgimento da disciplina “Economia da Educação”.

A ideia do capital humano, explorada a partir da percepção dos ganhos de produtividade gerados pelo ‘fator humano’ conduz a modelagem da concepção de que o trabalho humano, qualificado pela educação, eleva a produtividade econômica, e consequentemente as taxas de lucro do capital.

Dessa forma, a Teoria do Capital Humano aplicada ao campo educacional orienta toda uma perspectiva tecnicista, sobre ensino e educação, de valorização do ‘capital humano’ fazendo com que a educação seja vista como um ‘valor econômico’ e que os investimentos em educação sejam determinados por critério de investimento capitalista.

Dentro desse contexto de hegemonia neoliberal o que se verifica é a subordinação da função social da educação para responder às demandas do capital, em movimentos de reforço e ampliação da perspectiva instrumental da educação.

É esse o sentido que se impõe à política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer?

A análise dos documentos constitutivos do *Novo Mais Educação*, bem como dos pronunciamentos oficiais e do seu material de divulgação revela a concepção fundante do programa de educação integral, como podemos observar em notícia no portal do MEC, sobre um evento no dia Nacional do Estudante com a presença do então Ministro Mendonça Filho:

[...] na ocasião, foi inaugurada uma nova instalação destinada ao projeto Escola Viva – do qual a escola faz parte desde fevereiro deste ano –, voltado

para o modelo de ensino em tempo integral, com **propostas pedagógicas inovadoras e que oferecem ao estudante um aprendizado focado no mercado de trabalho**. “Estamos avançando com políticas públicas importantes, como é o caso do Novo Ensino Médio, valorizando principalmente o papel do jovem; e, ao mesmo tempo, outras políticas, como a educação em tempo integral”, explicou Mendonça Filho. (MEC, 2017, grifos nossos).

A ideia de vincular propostas pedagógicas com vistas à capacitação para o mercado de trabalho condiz com a perspectiva de que o processo educativo deve servir para criar e aumentar o capital humano. Decerto, propostas dessa natureza objetivam a preparação de mão-de-obra para o mercado de trabalho, e nesse sentido convergem para assertiva que nos expõe Cavaliere, (2002, p. 255):

Como doutrina, o capitalismo tardio optou pelas concepções de educação fundamentadas na chamada “teoria do capital humano”, ou seja, da educação como planejamento e investimento econômico que derivaram posteriormente na compreensão, hoje predominante, de educação como mercadoria, ou seja, como produto específico e delimitado a ser consumido.

Ao privilegiar essa expectativa, a proposta de educação integral do governo Temer é organizada para ofertar disciplinas cujos conteúdos atendam às necessidades desse mercado, contribuindo ainda para a transmissão de valores e ideias do sistema vigente, limitando as possibilidades de formação humana completa ou diversa daquela esperada pelo mercado.

Mas, o mercado, não sendo uma entidade abstrata se faz representar pelo conjunto de forças que tratam da formação de uma unidade ideológica como aponta Gramsci (1979).

No caso específico, referimo-nos às reflexões e aos debates conduzidas por organismos nacionais, internacionais e pela mídia, que orientam e moldam a ação do Estado.

A partir dos relatos coletados junto à parte da equipe técnica do MEC, ouvida em entrevistas realizadas em 2018, como cotejando as suas conclusões e as mudanças operadas em 2016, pudemos inferir que através do relatório de avaliação econômica e estudos qualitativos do Itaú Social (2015), organismos nacionais e internacionais findam por conduzir a reformulação do Programa Mais Educação em *Novo Mais Educação*.

É importante destacar que ao anunciar o propósito desse estudo, qual seja o de avaliar, se, durante a expansão inicial do Programa Mais Educação entre 2007 e 2011, houve impacto significativo no desempenho escolar em português e matemática e na taxa de abandono, parecem já estar explicitadas as diretrizes que presidem a investigação, no que se refere à percepção que o Itaú Social comunga sobre a finalidade da educação integral.

Assim, sob as inspirações e orientações de instituições nacionais privadas e entidades supranacionais, o *Novo Mais Educação* foca na aprendizagem em língua portuguesa e matemática com o objetivo de melhorar a *performance* em avaliações como Ideb, conferindo de maneira explícita uma natureza instrumental à educação integral.

Em busca do que é dito nos textos do PNME sobre educação integral, visamos a identificar em que categoria essa concepção de educação se inscreve. Dessa maneira, o esforço que se empreende a partir daqui é o de destacar a concepção de educação integral que está apresentada no PNME, considerando-se o arcabouço legal e institucional já referido, que o institui e o fundamenta.

A Portaria que institui o PNME (MEC, 2016), como já referida, refere e explicita-nos as determinações da LDBN (BRASIL, 1996), sobre a progressiva ampliação do período de permanência na escola, e do PNE (BRASIL, 2014), sem explicitar claramente qual concepção de integral contempla. No entanto, ao longo do documento as referir-se à finalidade do programa como sendo a ampliação da oferta de educação em tempo integral – notamos que na percepção dos formuladores, a educação integral diz respeito à ampliação do período de permanência dos alunos na escola.

Nesse sentido, a ampliação do período de permanência dos alunos na escola, para as finalidades previstas no PNME, pode ser percebida, por aproximação, como uma das categorias expostas por Pinheiro (2009) – que em estudo aborda Categorias em Educação Integral no Mais Educação² - qual seja, a da educação integral como tempo escolar.

Porém, categoria que contempla a ideia de ampliação do tempo na escola é compreendida como condição para o fomento à educação integral, que se fixa na organização tanto das atividades escolares no turno, como das atividades complementares em ações socioeducativas no contraturno. Nisso reside a diferença e a especificidade do PNME: o programa para a educação integral apresentado pelo governo Temer, revela-se, afirmando uma categoria de educação integral para o reforço escolar.

Corroborando com a concepção de uma categoria de educação integral para o reforço escolar, tanto o documento PROGRAMA MEC – NOVO MAIS EDUCAÇÃO 2017 - documento orientador- versão preliminar, como o Programa Novo Mais Educação – Documento Orientador – Adesão – versão I – outubro/16 (MEC, 2017), explicita que o PNME,

² As categorias tratadas por Pinheiro (2009) serão retomadas na análise sobre o Programa Mais Educação, foco do estudo da autora.

[...] visa a ampliação da jornada escolar das crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária de cinco e quinze horas semanais no turno e contraturno que deverá ser implementado por meio da realização de acompanhamento pedagógico em língua portuguesa e matemática e do desenvolvimento de atividades no campo das artes, cultura esporte e lazer (MEC, 2017, p. 03).

Ou seja, o primeiro objetivo de ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, apesar de contribuir para a consolidação dos estatutos legais que orientam e determinam a ampliação do tempo do estudante na escola, na perspectiva da educação integral, o faz limitando o potencial da educação integral quando impõe a realização de atividades de acompanhamento pedagógico reafirmando a natureza de uma educação integral para o reforço escolar.

As recomendações contidas nos documentos orientadores deixam claro esse entendimento na medida em que não há a possibilidade para que a escola ajuste atividades ou opte pela realização de disciplinas diferentes das previstas no plano de atendimento.

Diante da carência de elementos que forneçam uma ideia potente sobre a concepção de educação integral, a tendência ao analisarmos o PNME é de apenas associarmos educação integral à ampliação da jornada e ao reforço escolar.

O documento Novo Mais Educação - Caderno de Orientações Pedagógicas, versão I (MEC, 2017, p. 1) é mais explícito ao afirmar que o PNME é uma estratégia do Governo Federal que “objetiva melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes” no turno e contraturno.

Nas entrevistas conduzidas no MEC essa também é uma percepção dominante. Para uma técnica do MEC, “O programa sai da coordenação de educação integral e vai para a coordenação e ensino fundamental. Qual a razão para isso? É um programa de tempo integral? Não sei se é indutor da educação. É um programa de ensino fundamental” (ENTREVISTA 3, MEC).

Ainda sobre o que determina o PNME, outro entrevistado diz: “o programa foi desfigurado. As diretrizes expostas nos marcos legais falam de 7 horas diárias em todos os dias letivos. O PNME é para 8 (oito) meses letivos e pode ser de 5 horas diárias. A ênfase não é a formação humana integral” (ENTREVISTA 1, MEC).

Na percepção de outra técnica “o que permanece, acho que no imaginário das escolas é o que foi o Mais Educação – o que é pensado aqui, não é o que acontece na ponta” (ENTREVISTA 2, MEC).

Como pudemos apreender das entrevistas realizadas, o PNME sofre reações e críticas de parte do corpo técnico responsável por tocar o programa, e essas se dão tanto no que se refere aos conteúdos ofertados, como em relação à duração e extensão das atividades no contraturno.

Dessa forma, a concepção de educação integral para o reforço escolar expõe o movimento que representa um ponto de inflexão na política levada a cabo pelo Programa Mais Educação como podemos observar ao recuperarmos o movimento histórico de instituição desse programa.

O Programa Mais Educação foi instituído no bojo de um conjunto normativo integrado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), pelo decreto 6.094/2007 que instituiu o Programa de Metas Compromisso Todos pela Educação e pela Portaria Interministerial nº 17, e passou a ser ação prioritária do governo no que se referia à promoção do tempo integral e da educação integral.

Silva e Silva (2012, p. 28) assinalam que o Mais Educação apresentava uma percepção mais ampla de educação, consistindo o programa [...] não apenas uma nova estratégia para ampliação do tempo na escola, sob a orientação prioritária da Doutrina de Proteção Integral, e sim também a concepção a ser implantada em toda a educação fundamentada numa Pedagogia das Diferenças[...].

O Programa foi instituído com força política e institucional e “segundo o Presidente Lula, em pronunciamento realizado em 24 de abril de 2007, tem o mesmo valor do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC (SILVA; SILVA, 2012, p. 28).

Com efeito, o Programa Mais Educação surge da articulação entre os Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Esporte e da Cultura, com o intuito de proporcionar a progressiva ampliação do período de permanência na escola de acordo com a LDBN (BRASIL, 1996), como também a proteção integral às crianças e aos jovens, preconizada no Estatuto da Criança e do Adolescente. Para isso, o programa contava com a mobilização da família, da comunidade, da sociedade e do poder público visando à formação integral numa articulação de ações, projetos e programas, alterando o ambiente escolar, ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos.

Claramente o caráter e a natureza com que se reveste o lançamento do Programa Mais Educação são reveladores de um movimento que ganharia consistência e importância institucional, como de fato ocorreu entre 2008 e 2014 (FUNDAJ, 2016).

A noção de educação integral, mesmo que não estivesse plenamente concebida quando do lançamento do programa de acordo com Leclerc e Moll (2012), já apontava para uma determinada direção prevendo a necessidade de ampliar o tempo de permanência dos alunos

nas escolas implicava também na ampliação do espaço escolar para a realização de atividades educativas, artísticas, culturais, esportiva e de lazer. (SILVA; SILVA, 2012).

Para tal, a concepção de educação trazida pelo Programa Mais Educação de acordo com Mendonça (2017) tem como pilares a participação, a intersetorialidade e o território educativo, sendo assim, “[...] a escola não é o único lugar de aprender, que não se aprende sozinho, que se aprende com diversas linguagens e em diversos espaços. A ampliação do tempo vincula-se à uma ampliação do território e dos saberes” (MENDONÇA, 2017, p. 103).

Corroborando com essa perspectiva, Pinheiro (2009) identifica mais 7 (sete) categorias, para além da categoria tempo escolar já referida, emergindo dos estudos sobre o Programa Mais Educação, para situar as concepções de educação integral que cercam o programa, são elas: ações socioeducativas – educação e proteção social; espaço educativo-potencial educativo fora da escola/comunidade/cidade; ações integradas- parcerias com a família, comunidade, sociedade civil; intersetorialidade – atuação com outros entes governamentais; assistência social – reconhecimento da vulnerabilidade social como impedimento ao pleno desenvolvimento; diversidade; e formação integral, englobando todas as ações do Programa.

Enfim, na comparação entre como o Programa Mais Educação e o *Programa Novo Mais Educação*, observa-se que o primeiro apresentou em sua proposta o ideal de educação integral convergente com ideais emancipatórios de formação humana integral, enquanto o outro, o *Novo Mais Educação* não reconhece como necessária a conexão entre ampliação de tempos, de territórios e de saberes para uma efetiva educação integral.

Ao se propor um programa de educação integral que releva ou invisibiliza variáveis contextuais e se fixa em métricas de desempenho dos alunos e das escolas, cabe-nos questionar: quais os problemas e as necessidades educacionais presentes no ideário dos formuladores e que estão a requerer a ação pública?

2.1.3 Situando a ação pública para a educação integral no governo Temer

Ao concordarmos que a educação não pode ser vista como questão técnica ou pedagógica e que a educação pública no Brasil é reveladora de “como as classes sociais têm acesso aos denominados direitos sociais” (SPÓSITO, 2008, p. 85), estamos explicitando que a ação pública de educação não pode ser instrumental, descontextualizada e voltada ao atendimento de objetivos limitados, como o de atingimento de níveis de proficiência previstos no PNME.

Assim sendo, nesta subseção, examinaremos como a ação pública de educação, especialmente a política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer surgiu, seu conteúdo expresso, e como essa política se configura no contexto brasileiro.

A realidade socioeconômica e o quadro de desigualdades sociais e educacionais vivenciados no Brasil impõem desafios mais complexos sugerindo que “a formulação de políticas na esfera da educação constitui um contexto crucial de negociação e luta que pode ter efeitos decisivos na capacidade da sociedade se manter ou transformar” (MORROW; TORRES, 1997, p. 23).

Para a manutenção dessa ordem estabelecida, podemos apontar que convergem as políticas que desconsideram os profundos reflexos sentidos na escola, relacionados à pobreza e à exclusão social,

[...] a aprendizagem de milhares de crianças, jovens e adultos que se encontram afetados por problemas de natureza física e moral causados pela fome, pela indigência, pelos distúrbios de ordem afetiva e emocional que interferem não apenas na capacidade de ação e de reflexão do aprendiz, mas também comprometem todo seu processo de aprendizagem e de desenvolvimento. (MORAES, 2008, p. 278)

Nessa perspectiva, pode-se supor que a formulação do ideal de educação é limitada a instrumentalizar e dotar os alunos de conhecimentos úteis visando à manutenção da concepção dominante da educação que no limite, reproduz a separação entre o *homo faber* e *homo sapiens*, e é a educação “que exclui a esmagadora maioria da humanidade do âmbito da ação como sujeitos, e condena-os para sempre, a serem apenas considerados como objetos” (ANTUNES, 2012, p. 82).

A educação que se vislumbra emancipatória vai de encontro a essas expectativas que enxergam no processo educativo aquilo que pode ser definido como uma “espécie de herança material e espiritual do capital, isto é, das forças produtivas, adquirida pelas gerações precedentes que lhes servem de matéria-prima para novas produções” (ANTUNES, 2012, p. 76).

A educação emancipatória será a alternativa capaz de prover a transformação da ordem vigente marcadas pelas determinações da vida social capitalista que orientam a educação e se manifestam no sentido da confirmação de um *ethos* social dominante, como nos expõe Antunes (2012).

No que se refere ao conteúdo do PNME, é oportuno indagar em que medida um programa de educação integral que não privilegia a formação completa, plena ou omnilateral

(MARX, 2004) pode ser reconhecida como integral? Se a educação integral não está alicerçada em princípios que levam à emancipação social, a que finalidade ela se presta? O que motiva e direciona essa ação pública?

Ao contrário da concepção de formação humana completa, o conteúdo do PNME é limitador, é desinteressado do contexto e, por conseguinte, é reprodutor do modelo de desigualdades que responsabiliza os alunos pelos resultados.

Investe-se dessa maneira em uma política de reforço escolar, para tentar dar conta daquilo que é a grade ordinária da escola, apostando-se na ampliação do número de horas dedicadas ao ensino e aprendizagem para a melhoria dos índices, parecendo não haver uma análise profunda sobre os porquês que levam tanto os alunos como as escolas a determinada situação, como nos expõe Moraes (2008).

Com relação aos porquês, não é possível desconhecer os vários papéis que a escola pública desempenha, avaliando-se o contexto brasileiro de exclusão social e educacional. As escolas públicas têm assumido responsabilidades outras e não se focam única e exclusivamente na instrução escolar. Passam a incorporar outros compromissos educacionais, não tipicamente escolares, porém fundamentais:

Busca-se de forma pouco explícita e pouco sistematizada, um novo formato para a escola que associe a instrução escolar a uma forte ação no campo da socialização primária e da integração social de contingentes da população ainda em grande parte pouco marcados pelo *ethos* escolar (CAVALIERE, 2002, p. 248-249).

Dessa forma, a análise sobre a concepção de educação integral inscrita no PNME e ofertada pelas escolas públicas, não pode prescindir de um exame sobre a finalidade e a identidade da entidade ‘escola’.

Com efeito, convencionou-se identificar a escola pública como improdutiva de acordo com Saviani (1993) ou, como sugere Cavaliere (2002, p. 248) “firmou-se a tradição de uma educação pública de baixa qualidade prática e simbólica”.

Identificada como um aparelho ideológico de Estado (AIE) que assumirá “posição dominante nas formações capitalistas maduras” (ALTHUSSER, 1985, p. 77), em substituição ao aparelho ideológico religioso do século XVI, a escola é revestida de grande importância para a burguesia, dentro do sistema capitalista, na medida em que através dela, a burguesia consegue manter o seu status de classe dominante. A ideologia dominante é aprendida, reforçada e perpetuada na escola.

Sendo as escolas públicas o cenário onde as políticas de educação integral são experimentadas, falar em educação integral seria estar mais próximo da tendência que defende a ampliação do escopo da formação do indivíduo, incorporando atividades culturais e esportivas ao reforço escolar, e não daquelas que defendem o provimento de instrução, para a especialização do indivíduo visando ao atingimento de índices satisfatórios em testes de proficiência.

Ao falar do surgimento da referida política, no contexto do golpe parlamentar (SOUZA, 2016) não podemos dissociá-la das investidas das políticas neoliberais. Como já exposto, as intenções dos formuladores remontam ao ano de 2015, ainda sob o governo Dilma.

A ofensiva dirigida ao Programa Mais Educação – que diga de passagem, reúne significativo número de estudos e Teses defendidas³ - ocorre a partir de avaliações externas que não sendo neutras ou naturalmente técnicas vêm a representar interesses de grupos distintos.

O PNME apresenta em seus documentos constitutivos uma absoluta reversão em relação ao que se praticava no PME, e mesmo tendo o propósito de se configurar como uma política reparadora focada em objetivos explícitos de melhoria de rendimentos, não oferece alternativas para o tratamento das questões das desigualdades educacionais intrinsecamente vinculadas às desigualdades sociais.

É nesse ponto, que se questiona tanto o conteúdo proposto, como a legitimidade das propostas implantadas.

O *Novo Mais Educação* carece de legitimação política como referido em Offe (1984), e o seu conteúdo corrobora essa tese, na medida em que a referência ao “novo” em sua denominação corresponde a um conteúdo diverso e conflitante, em relação à política de educação integral em curso até 2016, privilegiando a educação instrucional, em contraposição aos pressupostos políticos e ideológicos do Programa Mais Educação, que integrava a agenda do projeto político vencedor das eleições de 2014.

Considerando as circunstâncias em que o PNME é implantado, a partir da instalação do governo Temer, é possível destacar um cenário de incertezas, materializado sob a forma das medidas legislativas já aprovadas ou em tramitação, apontando, em larga medida, para o que se chama de fragilidade no reconhecimento dos direitos sociais, como nos alerta Sposati (2002).

³ Avaliar o Programa Mais Educação não constitui objetivo deste trabalho, mas podemos identificar 2.399 Teses sobre o tema a partir do descritor: Programa Mais Educação no Banco da Capes, no período de 2013 a 2016.

Configurado o contexto de implantação do PNME e explorado o seu conteúdo substantivo, destacando-se a prevalência no programa de uma perspectiva de educação integral instrumental, tratamos de identificar quem propõe, interfere e ganha com a política.

2.2 SUJEITOS E INTERESSES ENVOLVIDOS NA POLÍTICA

Um dos aspectos de significativa relevância na abordagem da avaliação política da política, no âmbito da pesquisa avaliativa, diz respeito à indispensável atenção às variáveis contextuais determinantes do fenômeno em estudo. Nesse sentido, explorar os processos de formulação de políticas públicas, implica em desvelar a matriz de interessados que interferem, ganham e propõem a política, incorporando-se dimensão política, à dimensão técnica da avaliação (SILVA, 2013).

A reflexão que realizamos nesta seção decorre da análise do contexto da influência. Seguimos o percurso teórico orientado por Ball, Bowe e Gold (1992) para abordar as questões relacionadas à como, por força de que pressões ou decisões, as políticas são iniciadas e os discursos são construídos. São consideradas, nesse contexto, as disputas dos grupos de interesse (partidos, governos, poder legislativo), dos grupos representativos dos meios de comunicação e dos representantes que veiculam e exercem influências globais e internacionais.

Por meio do referencial analítico, proposto por Ball, Bowe e Gold (1992), aprofundamos as questões sobre: quais são as influências e tendências presentes na política investigada? Há influências globais/internacionais? Há influências nacionais e locais? Como elas se relacionam? Como o discurso da política foi construído? No desenvolvimento do discurso da política é possível observar a configuração de que versões da política: conservadoras, progressistas? Qual a origem das influências globais e internacionais? Quem são as elites políticas e que interesses representam? Que outros grupos têm exercido ou tentado exercer influência?

Para examinar a ação do Estado e as relações que enseja, na proposição da política em estudo, partimos da concepção ‘gramsciana’ de Estado Ampliado. Nessa perspectiva o Estado é integrado pela sociedade política e pela sociedade civil, como uma unidade orgânica na formação de um Estado Integral no âmbito da superestrutura.

De acordo com Grasmci (2004), a sociedade política é identificada como arena das instituições políticas e de controle legal constitucional, que compreende os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executivas, policial e militar. Já a sociedade civil, constitui-se como a esfera ‘não-estatal’ integrada pelo conjunto das organizações responsáveis pela

elaboração e difusão de ideologias por meio dos sistemas escolares, das igrejas, dos meios de comunicação, entre outros e forma o conjunto de aparelhos privados de hegemonia.

Dessa maneira, para abordar a participação e a influência do segmento ‘sociedade civil’ na proposição e formulação da política pública de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer, compreendemos essa instituição como um conjunto de aparelhos privados de hegemonia de um determinado grupo social.

Assim, situamos a nossa reflexão sobre os sujeitos e interesses envolvidos na política, a partir da perspectiva de que a dominação do Estado não se dá apenas pela força e coerção, mas também, por meio dos sistemas que aparentemente se posicionam fora da estrutura coercitiva do Estado e de “que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil [...] é hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2000, p. 244).

Nessa perspectiva,

o Estado é todo um complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém, não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo de seus governados (GRAMSCI, 2000, p. 331).

No mesmo sentido, Luguori (2003) defende que o Estado ‘propriamente dito’ e ‘a sociedade civil’ mantidos em uma relação dialética, constituem o Estado Ampliado.

O lançamento do PNME se dá no bojo do golpe parlamentar-jurídico-midiático, como já referido, se inserindo no contexto da limitação de investimentos públicos em educação e saúde, regulada pela EM 95/2016 - o que levará à diminuição dos investimentos do Estado no campo das políticas sociais - e é forjado, a partir da necessidade de aperfeiçoamento do programa anterior, à luz de análises externas conduzidas pelo Itaú Social e Banco Mundial, num contexto de afirmação e legitimação das relações público-privadas.

Configura-se dessa forma um cenário que se apresenta como absolutamente natural, a participação da sociedade civil, por meio dos diversos segmentos que a compõe.

Concorre para essa percepção ainda, o fato de que o setor público, responsável pela educação pública no país, é visto e declarado, pela mídia e pelo empresariado, como ineficiente e incapaz, como realça Aguiar (2013).

A questão central é sempre a mesma. Os ajustes fiscais, a incapacidade do Estado, as propaladas competências e habilidades do setor privado que se lança em desafios para colaborar com as questões que afligem o setor público, questões essas para as quais os segmentos privados têm sempre a solução.

Note-se ainda que a participação do setor privado na área educacional pública, se dá no âmbito de uma narrativa que alia incompetência do setor público e limitação de recursos determinada por crises fiscais, segue invariavelmente, prescrições de organismos internacionais.

No Brasil, as experiências que contemplam a participação da sociedade civil na gestão da educação assumem, em meados da década de 1990, sob o ideário neoliberal, impulso e capilaridade.

A Constituição Federal (BRASIL, 2006) explicita a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, prevendo-se, no referido estatuto legal, a colaboração da sociedade para a consecução de tal intento.

Não se trata, porém, de questionar a coparticipação da sociedade nesses esforços, na medida em que não há oposição entre sociedade civil e Estado, de acordo com a configuração proposta por Gramsci,

Ao contrário, sociedade civil é duplo espaço, de luta de classes, intra e entre classes, por meio de organizações nas quais se formulam e moldam as vontades e a partir das quais as formas de dominação se irradiam também como convencimento (FONTES, 2006, p. 212)

Trata-se de examinar e ponderar sobre os limites em que essa participação se dá, e sobre as influências que são exercidas na proposição e formulação das políticas públicas de educação.

Saviani (2014) pondera sobre o que parece ser uma inversão da diretriz da educação como direito de todos e dever do Estado, na medida em que defende a educação como dever de todos e direito do Estado. Nesses termos, entendida como dever de todos, o Estado se sente à vontade para transferir para a sociedade as responsabilidades de manutenção e a garantia da qualidade do ensino público.

O contexto ideal para essa transferência de responsabilidades se dá num cenário em que “tornou-se lugar-comum a afirmação de que o Estado brasileiro está em crise” (COUTINHO, 2006, p. 173) e essa narrativa da crise, traz como consequência “confiar ao mercado a regulação de problemas sociais e econômicos” (COUTINHO, 2006, p. 195).

É nesse sentido, que a discussão sobre as relações público-privadas que cercam a gestão da educação pública ganha importância e interesse. A inserção de entidades privadas e do terceiro setor na esfera pública da educação está ancorada,

[...] no modelo de racionalidade política que vem pautando as reformas econômicas e administrativas nos diferentes países e regiões desde meados da

década de 1980, cujo foco principal tem sido a descentralização da gestão das políticas mantidas pelo Estado (LUZ, 2013, p. 82).

Dessa forma, tudo parece engendrado no sentido de favorecer as parcerias público-privadas no âmbito de políticas liberais para o mercado.

Ball (2014) refere a conformação de uma rede política de educação global como um movimento que se forma para operar mudanças de modalidades e conteúdos de políticas de educação e da prestação de serviços, para declarar que,

[...] o setor educacional público está mais congestionado; novas relações e formas de relacionamento estão sendo estabelecidas dentro da política e em relação a ela; as fronteiras entre o Estado, a economia e a sociedade civil estão ficando turvas; há novas vozes nas conversas sobre as políticas e novos canais por meio dos quais os discursos sobre políticas introduzem o pensamento sobre políticas; e há uma proliferação, nacional e globalmente, de redes políticas compostas de organizações [...] (BALL, 2014, p. 34).

No extenso estudo sobre *A Educação Global S/A: novas redes políticas e o imaginário neoliberal*, Ball (2014) dissecas as conexões dos diversos organismos ao redor do mundo em favor do pensamento liberal, revelando os propósitos e as articulações encetadas para a constituição do ideário neoliberal nos corações e mentes.

Como já referido, o movimento é global e congrega segmentos que se organizam em redes nacionais e internacionais e, como aponta Ball (2014, p. 62-63), há uma rede política de educação global, que funciona por meio de institutos em,

[...] rede internacional de relações para a difusão de conhecimentos e de informação - neoliberalismo 'tamanho único' - e estão mudando o pensamento de governos nacionais e o comportamento por meio da troca de normas, de ideias e de discursos e estão trabalhando para mudar a percepção do público sobre problemas sociais no Brasil, incluindo a educação.

À luz desse estudo, coube-nos explorar, a partir das redes apresentadas por Ball (2014), a inserção do Brasil, por meio dos seus representantes da sociedade civil nessa configuração global, em busca de desvelar as conexões ativas e as suas interfaces com o que propõe o *Novo Mais Educação*.

É possível identificar, a partir da exploração de pelo menos uma das redes expostas no referido estudo, a *Atlas Liberty Network* - que deriva da *Atlas Research Foundation* - a associação de institutos brasileiros a essa rede global que elege a preocupação com os problemas educacionais como o centro de suas atividades.

Essa é uma das redes que atua para a movimentação de ideias, e para unir ideias em espaços de mudança, cada vez mais nas sociedades de desenvolvimento tardio e nos *BRICs*. Na figura 1 podemos identificar seis institutos brasileiros associados à *Liberty Network*. Veremos adiante a conexão interinstitutos e entre os programas dos institutos, em atuação na rede pública de educação no Brasil, notadamente no PNME.

Para caracterizar a natureza e objetivos da *Liberty Network*, assinala Ball (2014, p.59) “O ponto é fazer do ‘mercado’ a solução óbvia para os problemas sociais e econômicos”.

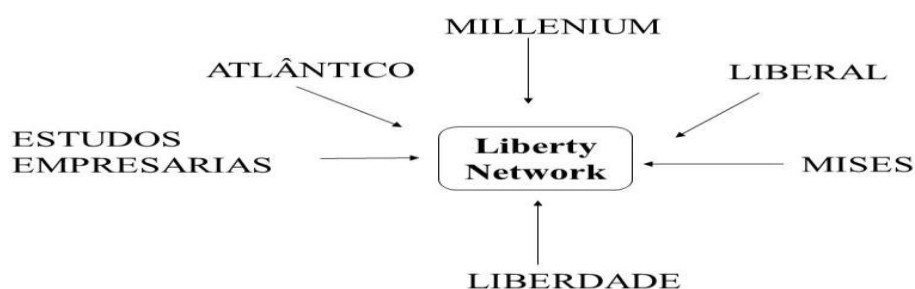


FIGURA 1 – Institutos brasileiros integrados à *Liberty*
Fonte: BALL, 2014

Destacamos desse rol, o Instituto Liberdade, pela conexão que apresenta com o Movimento *Todos pela Educação* (TPE), sem desprezar também a ligação do Instituto Liberdade com o Instituto *Millenium*, como apresentado em Ball (2014).

O Instituto Liberdade declara ter como objetivo a promoção de pesquisas, a criação e a disseminação de bens educacionais e culturais, apresentando as vantagens a todos os indivíduos de uma sociedade organizada, baseada nos princípios dos direitos individuais, de governo limitado e representativo.

Por sua vez, o movimento Todos Pela Educação integra outros parceiros que direta ou indiretamente têm atuado na direção de prover soluções técnicas ao sistema público de ensino no Brasil, configurando o quadro de interferência nas políticas públicas, quadro esse, que examinamos no contexto do PNME.

Dessa maneira, ao focarmos no movimento Todos pela Educação buscamos desvendar as conexões tanto em nível nacional como internacional, expressas nesse movimento, conhecer a filosofia que emprega, e sua atuação como um dos braços da engrenagem criada para conformar o *Novo Mais educação*.

O levantamento das informações sobre os institutos, e as suas interrelações apoiou-se na metodologia da “etnografia de rede” constituindo-se num “mapeamento da forma e do

conteúdo das relações (políticas) em um campo particular” (BALL, 2014, p. 28). Este processo envolveu a consulta aos sites das instituições relacionadas ao PNME e ao site do Todos pela Educação, em busca de informações sobre a missão, mantenedores e parcerias visando à configuração dos elos de conexão entre elas. Partimos da premissa de que essas instituições “constituem comunidades de políticas, geralmente baseadas em concepções compartilhadas de problemas sociais e suas soluções” (BALL, 2014, p. 28).

O *Todos Pela Educação* fundado em 2006 é caracterizado como um movimento da sociedade brasileira que se lançou com a missão de engajar o poder público e a sociedade brasileira no compromisso pela efetivação do direito das crianças e jovens a uma Educação Básica de qualidade, de acordo com seu estatuto (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013).

Mas, a tal sociedade brasileira, que conclama os esforços e atenções para a educação em torno do TPE materializa a sua convocação,

[...] justo pelo setor bancário, liderado pelo Itaú, em articulação com o setor de *commodities*, no caso, siderúrgico, dirigido pelo organizador de outra iniciativa empresarial para intervir na educação, o movimento Brasil Competitivo, Jorge Gerdau Johannpeter (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 6).

Exposta dessa forma, a missão do TPE mostra-se pretensiosa e parece pretender colocar-se acima das funções e da finalidade do próprio poder público, na medida em que se percebe, como movimento, com condição de ‘engajar’ o poder público no compromisso pela educação.

E, parece ser o que ocorre, na medida em que após as articulações políticas para a instalação do movimento, todos passam a atuar a partir de suas fundações e institutos privados ou organizações sociais como “Itaú-Social, Faça Parte, Ayrton Senna, Roberto Marinho, Gerdau, Victor Civita, Abril, Bunge, DPaschoal, Bradesco, Santander, Vale, PREAL, Lemann, e outras” (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 7).

Ou seja, a participação da sociedade civil, nos propósitos do TPE, não se dá no sentido de auxiliar, apoiar ou colaborar com o poder público. Revela-se indutora e propositiva para atuar em três frentes de trabalho, quais sejam:

- a) políticas educacionais- produz conhecimento, propõe caminhos e promove o monitoramento das metas e das políticas educacionais;
- b) comunicação - divulga e promove a demanda social por Educação de qualidade, compartilhando o conhecimento gerado em nome da melhoria da Educação Básica no Brasil;
- c) articulação e mobilização - conecta o poder público e a sociedade civil e ações que valorizem a Educação.

Como configurado, o escopo de atuação do TPE é amplo e abrangente e se efetiva a partir de uma articulação em rede de diversos parceiros incluindo os governos e os parceiros chancelados pelo poder público. Assim sendo, ao observarmos essa articulação notamos existir um nexo entre o poder público e o TPE que não é apenas conjuntural.

“Embora o Todos pela Educação seja formalmente uma iniciativa autônoma em relação ao Estado e aos governos, somente poderá cumprir com seus objetivos por meio dos governos” (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 7), e nesse sentido, estamos falando do Estado Integral de Gramsci.

Quem integra o movimento TPE? Como os esforços do movimento, em relação à educação integral, são empreendidos e adotados pelo governo brasileiro?

Como já exposto, o TPE integra uma rede global internacional cuja filosofia central se apoia na ideia de liberdade para o mercado e no governo limitado. Internamente, o movimento agrega 13 instituições como mantenedoras, com destaque para a Fundação Lemann que também é parceira do Instituto Liberdade e tem atuação na condução do *Novo Mais Educação*, como veremos adiante.

A figura 2 expõe o conjunto de mantenedores do Todos pela Educação,

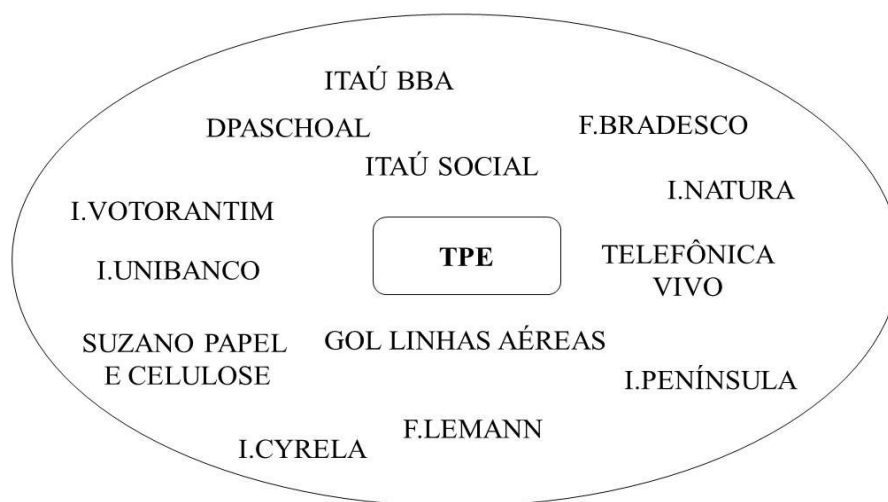


FIGURA 2 – Instituições mantenedoras do TPE
Fonte: www.todospelaeducacao.org.br, 2018

É importante frisar que há muitas outras interligações explícitas e implícitas nas redes internacionais que também apresentam reflexos nas redes nacionais, como alertado por Ball (2014). Como exemplo dessa interligação, podemos observar a associação de membros fundadores da TPE ao Instituto *Millenium* - que por sua vez também integram a *Liberty Network*

- mas, por fugir do escopo desse trabalho, não abordaremos essa rede em toda sua extensão e profundidade, pois a nossa análise se dá sobre um corte dessas relações na sua interação com o PNME.

Interessa-nos abordar quem são e qual a influência dos parceiros do *Novo Mais Educação* nessa concepção limitada de educação integral que o programa enseja no âmbito das relações complexas entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, relações tanto explicitadas em redes nacionais, como no caso do TPE, como em redes internacionais, como na *Liberty Network*.

Partimos de documentos orientadores do PNME como “Tendências para Educação Integral” (CENPEC, 2011) e “Cadernos de Orientações Pedagógicas para o PNME (MEC, 2017) para mapear a rede de interesses estruturada em torno de *Novo Mais Educação*.

A figura 3 apresenta os projetos e as instituições, tanto no campo público como da sociedade civil, que são recomendados pelo Ministério da Educação para prover orientações pedagógicas na condução do *Novo Mais Educação*, para as disciplinas de língua portuguesa, matemática e de educação física.

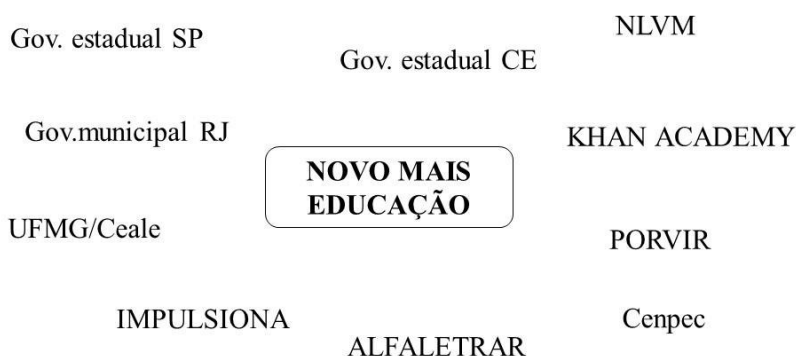


FIGURA 3—Instituições e programas que fornecem conteúdos ao PNME
Fonte: Cadernos de orientações pedagógicas, MEC, 2017

Para examinar a rede de apoio técnico ao PNME visualizada na figura 3, organizamos a nossa análise distribuindo as instituições e/ou programas de acordo com sua natureza e característica, em três campos: das instituições públicas, das instituições da sociedade civil e das instituições internacionais.

No campo público destacam-se os programas e projetos levados a cabo por governos municipais e estaduais nos estados do Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo, além da Universidade Federal de Minas Gerais.

A proposta gestada no Ceará cujas referências orientam o *Novo Mais Educação* é o Programa Alfabetização na Idade certa (Paic), mobilizada por meio do Comitê cearense para a eliminação do analfabetismo escolar em parceria com a UNICEF e a Undime/CE.

O programa dialoga com as iniciativas que visam a responder a questões das avaliações de larga escala, inovando em relação à autonomia dada aos municípios para a realização das avaliações, conferindo ao programa uma natureza diagnóstica e formativa, permitindo a identificação dos problemas e possibilitando intervenções durante o processo. O Paic foi concebido e implantado nos governos do PSDB.

Do governo municipal do Rio de Janeiro, o PNME, orienta, a utilização dos cadernos pedagógicos de língua portuguesa e de matemática para alunos e professores da plataforma Rioeduca.net. Trata-se de um portal da secretaria municipal de educação do Rio de Janeiro que disponibiliza textos, aulas e treinamentos.

Ressalte-se que a secretaria municipal do RJ foi dirigida, entre os anos de 2009 e 2014, por um quadro técnico do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A ex-secretária Claudia Costin tem um vínculo orgânico com o PSDB, tendo ocupado os cargos de Ministra da Administração e Reforma do Estado no governo FHC e de secretária estadual de cultura em São Paulo, no governo Alckmin.

Note-se que durante a sua passagem pelo município do Rio de Janeiro, a ênfase ao atingimento de metas do Ideb se constituiu numa bandeira cujos resultados foram largamente anunciados pela mídia. A referida especialista também integra o quadro de *convidados* do Instituto *Millenium* e tem passagem pela diretoria de educação do Banco Mundial.

No ano de 2012, o Movimento Todos pela Educação tentou emplacar o nome da ex-ministra para um cargo no MEC e a reação àquilo que se identificou como uma tentativa de aparelhamento do MEC pelo TPE, como assinalam Evangelista e Leher (2012), produziu uma forte reação do campo público da educação, que se lançando contra a indicação denunciava a ênfase da pedagogia do capital, tão claramente associada ao nome da ex-secretária.

Mas, outros nexos entre o *Todos pela Educação* e o MEC, nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, podem ser encontrados ao se analisar a agenda pública de educação implantada no período de 2006 a 2016, como por exemplo, a incorporação ao Plano de Metas para Educação do “Compromisso Todos pela Educação”, no Decreto 6094/2007.

O projeto do governo do estado de São Paulo que chega ao PNME é o Ler e Escrever, implantado em 2007, no Governo José Serra, do PSDB. Estudos apontam a ênfase da perspectiva ideológica neoliberal com predominância da lógica de mercado que domina a política educacional no estado de São Paulo, desde meados dos anos 1990 até os dias atuais, território onde o PSDB é hegemônico. (SANFELICE, 2010).

O Projeto Ler e Escrever foi implantado sob a coordenação da então Secretária estadual de educação de São Paulo, Maria Helena Guimarães de Castro, também um quadro técnico de referência para o PSDB, com atuação nos governos de Fernando Henrique Cardoso do PSDB. Em 2016, Maria Helena Guimarães de Castro volta a ocupar espaço no governo federal com o governo Temer e é nomeada Secretária-Executiva do Ministério da Educação, cargo em que permaneceu até maio de 2018.

O projeto Ler e Escrever configura-se, portanto, como uma das muitas experiências neoliberais implantadas em São Paulo, ao ponto de se fazer valer a afirmativa de que o “Estado de São Paulo tornou-se o laboratório predileto das políticas defendidas pelo ‘tucanato’” (SANFELICE, 2010, p. 149).

Completando a relação de instituições do campo público que apoiam ou orientam as ações do *Novo Mais Educação*, aparece o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (Ceale), um órgão complementar da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, que tem o objetivo de integrar grupos interinstitucionais para a área da alfabetização e do ensino de português.

Das consultas realizadas ao *site* do Ceale, e mesmo na busca mais genérica e ampla sobre a atuação do Centro, com o intuito de identificar a atuação do centro em redes, os seus parceiros ou a vinculação de sua equipe técnica às redes já levantadas, não retornaram informações capazes de configurar uma atuação nesta ou naquela direção, a exceção da participação da Professora Emérita da Universidade Federal de Minas Gerais, fundadora e diretora-emérita do Ceale no projeto Alfaetrar que será abordado na sequência.

Acrescente-se o fato de que próprio site do Ceale, em consulta realizada em 21 de maio de 2018, não se apresenta atualizado reportando projetos e atividades do ano de 2017.

Num segundo campo de análise abordamos as instituições e projetos da sociedade civil que colaboram com o PNME, iniciando com o Alfaetrar para revelar muitas conexões entre as organizações que interagem entre si e integram outras redes, como os casos do Projeto Alfaetrar e do Cenpec, abaixo detalhados.

O Alfaetrar é um projeto de plataforma para letramento, de iniciativa do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), uma organização da

sociedade civil, sem fins lucrativos, criada em 1987. O projeto atua em parceria com a Professora Emérita Magda Becker Soares da UFMG/Ceale, com a Fundação Lemann e *Pearson Education*.

O Cenpec destaca-se pelas suas atividades em educação, cultura e ação comunitária e atua em parceria com instituições nacionais e globais, como o Itaú Social, além das já mencionadas, Fundação Lemann e a *Pearson Education*, para destacar algumas.

No mesmo sentido, vemos a rede configurada em torno do Instituto Porvir. O instituto atua como uma organização voltada para a “inovação em educação” e desenvolve projetos com uma rede de parceiros em que aparecem a Fundação Lemann, o Instituto Península, o Itaú Social dentre outros. É possível observar ainda que o Instituto Porvir apresenta em sua página na internet, destaque para o evento Porvir/Inspirare como o “evento mais relevante sobre inovações em educação do país. No encontro, especialistas internacionais e brasileiros debatem tendências e experiências que estão transformando a aprendizagem” (INSTITUTO INSPIRARE, 2011).

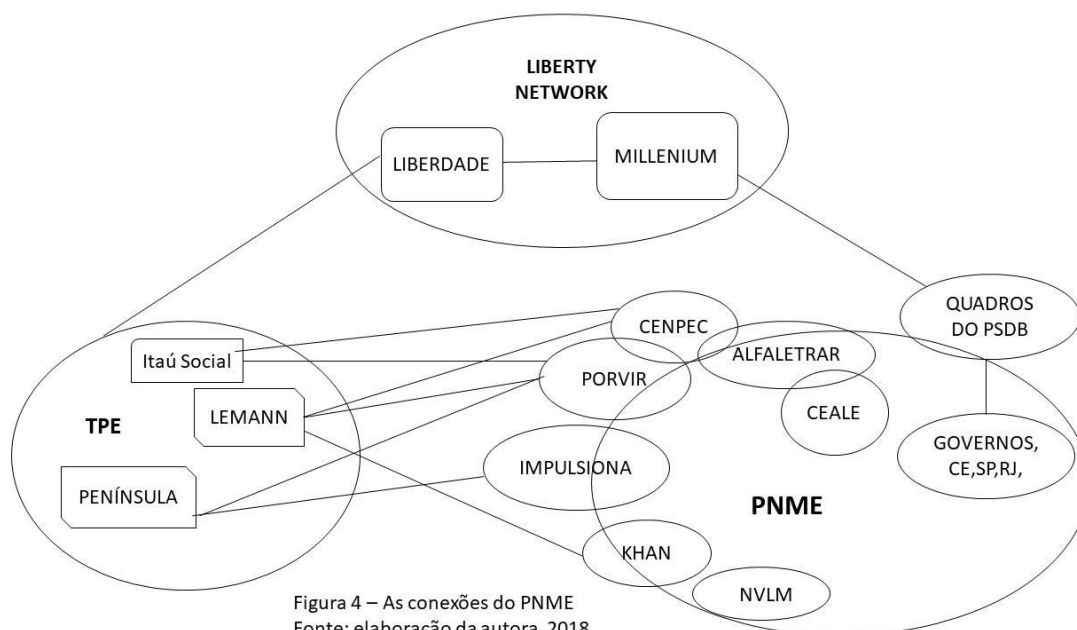
Por fim, no campo da sociedade civil, o PNME se articula com o programa de esporte educacional do Instituto Península.

O Instituto Península, criado em 2010 é o braço de investimento social da Península Participações, da família Abílio Diniz, e está voltado para a disseminação de projetos de educação e esporte atuando numa rede de parcerias que destacamos a seguir em função das conexões com os outros projetos vinculados ao PNME já mencionados. São elas: Todos pela Educação, Fundação Lemann, Porvir, Instituto Natura, Secretaria estadual de educação de São Paulo e União dos Dirigentes municipais de Educação (Undime).

O terceiro segmento de nossa análise é o das instituições e projetos que tem origem de concepção declaradamente de fora do país e são recomendados pelo *Novo Mais Educação*. São eles: a *Khan Academy*, que de acordo com o caderno de orientações pedagógicas (BRASIL, MEC, 2017) é “um *site* para aprender Matemática” e passou a ser traduzido para o português pela Fundação Lemann e a *National Library of Virtual Manipulatives* (NLVM), que de acordo com os cadernos “embora esteja disponível apenas em inglês, espanhol, francês e mandarim, os recursos são autoexplicativos e muito atrativos para os adolescentes” (BRASIL, MEC, 2017, s/p)

O mapeamento que se visualiza na figura 4, construído a partir do detalhamento dos projetos que pudemos explorar na consulta aos 10 sites recomendados pelo *Novo Mais Educação*, destaca as conexões entre projetos e instituições, revelando a densidade e

conectividade discursiva e epistêmica das redes que operam no imaginário neoliberal como nos sugere Ball (2014).



É importante ressaltar que a rede Todos pela Educação e a *Liberty Network* estão retratadas na figura 4 de maneira parcial, pela opção que fizemos de destacar apenas os parceiros dos projetos que se conectam ao PNME.

Da mesma forma, outras instituições e projetos que estão vinculados às instituições recomendadas pelo PNME, mas que não tem relação com o programa em estudo, também não foram exploradas. É o caso da vinculação do Cenpec a *Pearson Education*, um gigante global que mantém negócios com redes privadas de educação no Brasil, desde 2010, como declara Ball (2014).

Do exposto, é possível identificar as conexões e interações que colocam a educação pública em disputa e as interferências a que o projeto de educação pública está submetido. Muito já se produziu sobre o papel do terceiro setor e das organizações não governamentais na educação pública a partir dos anos 1990, situando o debate sobre as parcerias público- privadas num campo político-ideológico, pelas interpretações sobre os deveres e funções do Estado que enseja.

Nesse sentido, observando os parceiros que colaboram com o *Novo Mais Educação*, a novidade parece não residir mais nas relações que as fundações privadas e organizações sociais estabelecem com o sistema público de educação, mas sim, na efetivação das conexões que esses integram, em nível global, favorecendo a ideia da educação como negócio e a perspectiva de

que “o setor privado é o modelo a ser emulado, e o setor público deve ser ‘empreendido à sua imagem” (BALL, 2014, p. 65), e dessa forma, com reflexos diretos sobre a liberdade de ensino e a autonomia pedagógica. (ADRIÃO; PERONI, 2013; FREITAS, 2014).

O movimento pela ocupação da agenda da educação pública visando a conversão da educação em mercadoria como se vê não se revela apenas pelas atuações de organizações na formulação e implementação de políticas públicas, ele ocorre também, pela ocupação na Undime, Consed e Conselhos de Educação como o ilustram as ações do Movimento “Todos pela Educação”.(SILVA, 2017, p. 47).

A Fundação Lemann, por exemplo, uma organização familiar criada em 2002 voltada à inovação, gestão e à formação de uma rede de jovens talentos conta, entre seus parceiros co-realizadores com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). Reforçando assim a tese de um profundo imbricamento entre setores que representam interesses privados e o setor público, na condução dos assuntos da educação pública.

Destacamos ainda, a manutenção no quadro do MEC de ex-bolsista da Fundação Lemann, especialmente na coordenação da Diretoria de Currículos e Educação Integral entre 2016 e 2017, ano de reformulação e implantação do PNME.

Como foi possível observarmos, a articulação global da qual Ball (2014) refere-se, encontra-se representada pelas redes que agrega e as ideias-força que emprega, resta evidente o avanço do ideário neoliberal atuando sobre os sistemas públicos de educação, e dessa forma, os parceiros e a matriz de interessados do *Novo Mais Educação* estariam a defender um modelo de educação integral engendrado nas concepções instrumentais de educação, e que melhor atende ao projeto de privatização da política de educação global, que se encontra em curso.

O propósito de uma formação instrumental, em detrimento de uma formação ampla e contextualizada, traduzido na oferta do ‘básico’, de acordo com as matrizes de referência dos exames nacionais, é a manutenção do controle ideológico da escola que, nessa perspectiva, deve operar para a formação do trabalhador (FREITAS, 2014).

Destacada a natureza da educação que o *Novo Mais Educação* promove e a rede de apoio técnico que dá suporte e orienta a sua concepção, exploraremos no próximo capítulo a engenharia do programa, em termos de consistência e da estruturação do plano, em relação aos objetivos propostos, a adequação dos mecanismos institucionais, e dos recursos de todas as ordens para o tratamento do problema em questão de acordo com o que nos expõe Figueiredo e Figueiredo (1986) e Silva (2013), tendo-se sempre como referência o valor do programa em si, e a sua compatibilidade com os princípios de justiça social.

3 UMA VISÃO CRÍTICA DA ENGENHARIA DO PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO

Neste capítulo parte-se da análise dos elementos discursivos presentes nos documentos oficiais e orientadores do *Programa Novo Mais Educação* para desvelar o desenho e a engenharia da política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer, com foco nos objetivos e nas estratégias propostas para a sua consolidação.

De início, pontuamos o reconhecimento de que ao abordarmos o PNME estamos tratando da análise das causas e consequências de uma determinada ação do governo Temer, fruto de um processo de decisão política, consubstanciada em uma disposição normativa revestida de autoridade do poder público, de caráter imperativo e que irá produzir efeitos específicos. Dentro desse cenário, de acordo com Dye (1984), Rua, (2012) e Souza (2006), o PNME configura-se como uma política pública.

Como defendido por Muller e Surel (2002), à caracterização de uma política pública, corresponde um programa de ação governamental delimitado quanto aos objetivos e a consciência do caráter normativo da ação pública.

Dessa forma, toda política pública constrói um quadro normativo de ação: a política como expressão do poder público e sob ação do Estado, configurando a concretização da ação governamental, que considera “atores formais e informais num curso de ação intencional que visa ao alcance de determinado objetivo (AMABILE, 2012, p.390).

Apresentar uma política pública é revelar o objeto e os objetivos, indicar o público beneficiário e o total de recursos associados à ação governamental. Nesse sentido, a discussão sobre a conformação de políticas públicas se dá a partir do contexto em que são propostas, e dos interesses nelas representados, de modo a demonstrar que “as políticas públicas influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam a relação entre estado e sociedade” (AMABILE, 2012, p. 390). Isso nos remete à própria discussão sobre “política”, como um meio imprescindível para lidar com a diferenciação social que marca a sociedade configurada por um conjunto de procedimentos que expressam relação de poder (RUA, 2012).

No mesmo sentido, Silva (2013, p. 20) orienta que,

[...] o desenvolvimento (da política pública) se expressa por movimentos articulados e, muitas vezes concomitantes e independentes, constituídos de ações em forma de respostas, mais ou menos institucionalizadas, a situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços.

Para realizar a avaliação política do PNME, centramo-nos na tarefa de emitir um julgamento em relação ao *Novo Mais Educação*, o que implica na atribuição de valores (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; SILVA, 2013), na dimensão da sua engenharia, seguindo-se a orientação de que o foco da avaliação da engenharia de programas é “a análise da consistência da estruturação do plano em relação aos objetivos propostos” (SILVA, 2013, p. 79).

Ressalta-se, nessa perspectiva de análise, a adequação das propostas formuladas à luz da realidade que se apresenta e que se pretende intervir, examinando,

[...] a adequação entre a realidade a ser modificada, as alternativas de intervenção propostas e a coerência interna entre os componentes estruturais do programa (viabilidade entre objetivos e meios/recursos); participação e contribuição dos diferentes sujeitos para formulação do programa; prioridades estabelecidas e critérios de elegibilidade da população beneficiária (aplicabilidade, coerência com a realidade, possibilidade de inclusão/exclusão); cobertura e impactos potenciais e a sua relação com a dimensão do problema; adequabilidade e alcance da proposta de divulgação do programa; sua articulação com outros programas (parcerias); modelos de gestão e avaliação propostas (pertinência e possíveis contribuições para o desenvolvimento do programa), e financiamento, volume de recursos e fontes, bem como a pertinência e a adequabilidade dos demais recursos previstos, tendo em vista os objetivos propostos (SILVA, 2013, p. 80).

A pesquisa, apoiada no referencial teórico desenvolvido por Ball, Bowe e Gold (1992), sistematizado por Mainardes (2006), examina nesta seção dedicada à engenharia do programa, o contexto da produção do texto em torno do PNME.

Nesse contexto devemos considerar que as narrativas representam a expressão escrita da política, por meio das leis, decretos, resoluções, documentos oficiais, comentários formais e informais sobre os textos. Nesse campo, as intervenções textuais, são lidas e apropriadas, considerando-se sempre o tempo e local específicos de sua produção.

Dessa forma, para o exame da engenharia proposta para o PNME foram explorados os documentos que apresentam a política, e orientam o PNME, sendo esses analisados quanto à sua clareza, coerência e contradições. Além desses, o *corpus* documental de análise (APÊNDICE B) integra um conjunto de documentos de referência que fundamenta e regulamenta a temática da educação integral no Brasil, desde a Constituição de 1988.

Esse *corpus* documental representa o esforço de delimitar o escopo da política em exame, reconhecendo-se que “delimitar as fronteiras de uma política pública é sempre um tanto aleatória, não devendo os contornos de uma política ser considerados como um dado” (MULLER; SUREL, 2002, p. 13).

Com efeito, é mister declarar que o objeto de pesquisa é o *Programa Novo Mais Educação*, e a tarefa que nos coube, foi interrogar os mecanismos de construção dessa ação pública.

Para cumprir o percurso da avaliação política do *Novo Mais Educação*, na dimensão da análise da sua engenharia, nos debruçamos sobre questões que visam a dar respostas sobre quais os propósitos do PNME, como esses propósitos e objetivos estão organizados, e em que medida têm potência para responder às demandas sociais básicas reprimidas que marcam o quadro de desigualdades sociais e educacionais no Brasil (ALGEBAIL, 2009).

Por fim, o roteiro que preside a avaliação aqui proposta se apoia na assertiva de que “qualquer programa tem duas dimensões que podem ser analiticamente desagregadas: objetivos e uma metodologia ou estratégias pela qual se pretende que estes objetivos sejam atendidos” (ARRETCHE, 1998, p.46).

O capítulo é apresentado em dois tópicos para abordar no primeiro, o contexto de intervenção do *Programa Novo Mais Educação*, no sentido de apresentar a realidade que o programa pretende modificar, e no segundo, apresentar o que se pretende com o programa, revelando a configuração institucional do PNME e a análise das estratégias propostas, tendo em vista a dimensão do problema da educação pública para o ensino fundamental no Brasil, buscando sempre situar, se essas iniciativas interagem com a dinâmica social na perspectiva de que “uma política pública se estrutura, se organiza e concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente (SILVA, 2013, p. 20).

3.1 OS PROPÓSITOS DO PNME: QUAL O DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA?

Com o lançamento do *Programa Novo Mais Educação*, no bojo do movimento de ruptura do processo que marcou as eleições presidenciais de 2014, é possível identificar pelo menos três fatores que concorrem para a proposição dessa política, esses fatores nos oferecem elementos para compreender e expor a realidade que o PNME se propõe a modificar.

O primeiro diz respeito à permanência da temática da educação pública no Brasil de maneira geral, e da educação integral, de maneira específica, na agenda pública, inclusive com a promulgação da Lei nº 13.005 de 2014, que fixa metas para a ampliação da oferta de educação integral.

O PNME se insere, dessa forma, na classificação de uma demanda recorrente, como assinala RUA (2012), quando se refere aos problemas não resolvidos ou mal resolvidos, sempre presentes no debate político, e por conseguinte na agenda governamental.

A ação governamental, por sua vez, tomada a partir do reconhecimento de um problema, é motivada e movida por força de pressão social e se reveste de importância e legitimidade quando tem reconhecimento da sociedade, como nos expõe Silva (2013).

Um segundo fator diz respeito exatamente à legitimidade, ao êxito e ao alcance do programa que antecede o PNME, o Mais Educação, como política pública de educação implantada em 2007. O Programa Mais Educação evoluiu nos anos seguintes, envolvendo um maior número de escolas e alunos e contando com a ampliação dos recursos financeiros.

A relevância do Programa Mais Educação para a educação integral em nível nacional foi referida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), avaliando dados do censo escolar 2013, quando se reconheceu que muito do “avanço na educação em tempo integral se deve ao Programa Mais Educação” (INEP, 2014b, p. 18), a partir das constatações de que,

[...]o número de matrículas em tempo integral, considerado como a jornada de 7 horas ou mais em que o aluno, durante todo o período letivo, permanece na escola ou em atividades escolares, foi superior a três milhões de alunos matriculados no ensino fundamental em 2013, apresentando uma elevação de 45,2% em relação a 2012. Na rede pública, 12,5% dos alunos receberam educação em tempo integral [...]

A expansão do Programa Mais Educação, no período entre 2008 e 2014, é identificada e analisada em pesquisa conduzida pela Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ, 2016) como se verá a seguir.

No ano de 2008, no primeiro movimento de adesão ao Programa Mais Educação, foram credenciadas 1.408 unidades de ensino. Já em 2009, os números eram 5 mil escolas credenciadas, cobrindo 126 municípios de todos os estados e do Distrito Federal. A duplicação em 2010, para cerca de 10 mil escolas atendidas ampliou a atuação do programa para 389 municípios. Em 2011, o programa estava presente em 14.995 escolas, atendendo a 3.067.644 estudantes.

Em 2012, o processo de adesão atingiu 32.074 escolas, cobrindo 60% dos municípios brasileiros. Em 2013, 49.410 escolas tinham aderido ao programa, e, em 2014, mais de 56 mil escolas foram credenciadas.

Em 2015 não houve repasse de recursos nem novas adesões, revelando em alguma medida os problemas de ordem operacional que cercariam o Programa, ocorrendo nesses anos um certo vácuo institucional o que favoreceu a sua reformulação em 2016.

O terceiro fator, uma síntese dos anteriores, foi a proposta do PNME, lançada em outubro de 2016, apesar de apresentar um conteúdo político-ideológico que difere do programa antecessor, buscou, tanto se utilizar da positividade do Programa Mais Educação, como dos recursos financeiros alocados ao programa no Orçamento Geral da União para 2017.

No primeiro caso, o aproveitamento se dá pela manutenção da denominação *Mais Educação*, para aproximar o PNME do antecessor, visando explorar a dimensão simbólica do programa anterior que é um elemento constituinte da natureza da política pública, como nos sugerem Muller e Surel (2002).

No caso, o programa antecessor é identificado como um programa exitoso, de grande capilaridade e com forte legitimação política, mas o “novo”, ao propor uma atualização, expõe a negação da matriz político-ideológica que marca o programa original.

No caso dos recursos financeiros, um movimento de cunho técnico-administrativo revela que a visão de política pública que presidiu a ideia de um “novo” Programa Mais Educação, seguiu o processo do incrementalismo (SOUZA, 2006), na medida em que a manutenção do Programa, ou sua renovação, segundo uma entrevistada responsável pelo Programa até 2017, “se dá pela descoberta da existência de recursos financeiros no Orçamento Geral da União da ordem de R\$ 450 milhões de reais antes destinados ao Programa Mais Educação” e não pela identificação da necessidade de sua permanência na agenda.

Expostos esses fatores, que identificamos como aqueles que contribuíram para configurar o PNME no âmbito institucional do Ministério da Educação, passamos à explorar o diagnóstico da situação-problema para identificar a realidade a ser modificada pelo PNME.

Para apresentar a realidade que se coloca para a intervenção do PNME, que nas palavras de Muller e Surel (2002) são a situação vivida como problemática, propomos explorar três variáveis que nos auxiliam a configurar um cenário para a realidade da educação fundamental pública no Brasil.

A primeira diz respeito ao número de matrículas na modalidade de educação em tempo integral; a segunda explora os parâmetros, metas e possibilidades do Ideb; e, a terceira, refere-se aos dados sobre promoção, reprovação e evasão nos anos iniciais e finais da educação fundamental.

Note-se que os três fatores elencados não têm a pretensão de esgotar os determinantes capazes de explicar a realidade em que o PNME visa a intervir, mas são selecionados porque

encontram correspondência com as preocupações explicitadas pelos formuladores quando do lançamento do PNME. Dessa forma, em torno desses dados se busca configurar a realidade em que o PNME atuará.

3.1.1 Matrículas em tempo integral

O Censo Escolar brasileiro, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) dá conta de um contingente de 27.348.080 (vinte e sete milhões, trezentos e quarenta e oito mil e oitenta) de alunos matriculados na educação básica na rede pública e privada, na etapa de ensino da educação fundamental, envolvendo ensino regular, especial e/ou educação de jovens e adultos, no ano de 2017 (INEP, 2017).

Para o mesmo ano, a rede pública de educação federal, estadual e municipal, responde por 22.742.259 (vinte e dois milhões, setecentos e quarenta e dois mil, duzentos e cinquenta e nove) matrículas. Os números de matrículas em tempo integral registram 3.697.284 estudantes, o que vem indicar que no ano de 2017 apenas 16,25% das matrículas no ensino fundamental na rede pública se dá nessa modalidade.

A Tabela 1, que se segue, expõe o desempenho das matrículas x matrículas em tempo integral para o ensino fundamental na rede pública federal, estadual e municipal, entre os anos de 2010⁴ e 2017.

TABELA 1 - Número de matrículas x matrículas em tempo integral no Ensino Fundamental na rede pública, federal, estadual e municipal, Brasil

Anos	Anos iniciais (1º ao 5º ano)	Anos finais (6º ao 9º ano)	Total de matrículas Ensino Fundamental pública (M)	Matrículas em Tempo Integral (TI)	% (TI/M)
2010	14.565.893	12.556.228	27.122.121	1.266.460	4,66
2011	14.064.991	12.241.503	26.306.494	1.686.407	6,41
2012	13.576.652	11.900.420	25.477.072	2.104.431	8,26
2013	13.226.845	11.509.432	24.736.227	3.079.325	12,44
2014	13.059.796	10.960.375	24.020.171	4.371.543	18,19
2015	12.790.359	10.570.614	23.360.973	4.534.887	19,41
2016	12.619.891	10.429.882	23.049.773	2.418.199	10,49
2017	12.530.682	10.211.577	22.742.259	3.697.284	16,50

Fonte: A autora.

Dados disponíveis em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopses-sinopse>>.

⁴ Primeiro ano em que a relação das matrículas de Tempo Integral x Tempo Parcial são apresentadas na sinopse do Censo Escolar do Inep.

É possível verificar o fenômeno do crescimento absoluto do número de matrículas em tempo integral, no período de 2010 a 2015, a despeito da diminuição do número total de matrículas. Já o ano de 2016, expõe a retração do programa, determinada pela falta de repasse de recursos no ano de 2015 (FUNDAJ, 2016).

De acordo com a Tabela 1, o ano de 2017, primeiro ano de implementação do PNME, indica um crescimento do número de matrículas na modalidade de educação integral em relação ao ano de 2016, mas inferior aos níveis atingidos em 2014 e 2015.

Dessa forma, o cenário posto para operação do PNME a partir de 2016 foi o de absoluta exclusão de um contingente de quase 80% de estudantes, da política de educação integral.

O plano de atendimento do PNME, exposto na Tabela 2, indica como a demanda do *Novo Mais Educação* foi organizada em termos de localização das escolas e por dependência administrativa.

TABELA 2 - PNME- Planejamento da adesão para 2017.

	Alunado	Número de escolas	Recursos R\$ 1,00
Urbana	3.526.079	25.199	559.028.740
Estadual	1.010.863	8.375	131.246.510
Municipal	2.515.216	16.824	427.782.230
Rural	1.102.695	13.268	297.586.310
Estadual	75.606	980	16.291.230
Municipal	1.027.089	12.288	281.295.080
Total	4.628.774	38.467	856.615.050

Fonte: A autora.

Dados obtidos no decorrer da pesquisa

Uma questão a analisar diante desse contexto, diz respeito à descontinuidade das políticas públicas em geral, e da política de educação integral em particular, para a submissão e associação das novas políticas a uma ordem que privilegia a educação instrumental articulada com outras reformas como a do Ensino Médio e da Base Nacional Comum Curricular marcando o avanço do ideário neoliberal.

Outra questão a ponderar diz respeito à potência do PNME frente ao desafio da progressiva implantação do ensino em tempo integral, preconizada na LDBN/96, assim como, da ampliação da oferta de educação integral, em no mínimo 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a ter uma cobertura de pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica, de acordo com a Lei 13.004/14.

Os critérios de seleção para participação no PNME fixados em escolas e estudantes de regiões mais vulneráveis, com maior dificuldade de aprendizagem e com piores indicadores educacionais – sempre justificados pela emergência de intervenção social em áreas mais carentes - revelam a necessidade de adequar o programa aos recursos financeiros disponíveis, e dessa forma, os critérios propostos funcionam como uma amarra para a expansão do programa.

Não obstante o reconhecimento de que os critérios de elegibilidade propostos pelo PNME, assim como o foram para o Programa Mais Educação, “afirmam o caráter de discriminação positiva e de política afirmativa de suas ações constituindo-se em estratégia coadjuvante no enfrentamento das desigualdades sociais” (MOLL, 2012, p. 134), esses critérios impõem limitação ao programa, em relação ao contingente que deveria ser atendido de acordo com o que declara a portaria de instituição e o número efetivo de beneficiários que o PNME deveria atender.

Diante desse quadro, a focalização apresentada na portaria do PNME dirigida aos alunos e escolas mais carentes e vulneráveis, como estratégia para o enfrentamento das desigualdades educacionais, confrontada com a realidade da educação pública brasileira é tímida em relação ao quadro de exclusão verificado.

3.1.2 A realidade do Ideb: limites e possibilidades

No que se refere à aprendizagem dos estudantes, o *Novo Mais Educação* se propõe a ampliar a jornada escolar nas escolas públicas para melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da intensificação do acompanhamento pedagógico.

O programa afirma sua intenção apoiada na necessidade de alcançar as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), tanto para os anos iniciais como para os anos finais do ciclo fundamental, utilizando-se de critérios de elegibilidade para selecionar escolas e alunos a serem beneficiados.

O Ideb tem sido o indicador objetivo para a aferição da qualidade da educação básica, calculado e divulgado pelo Inep. Ele é composto a partir de dados sobre o rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos constantes do Censo Escolar, juntamente com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

A relação entre rendimento escolar e Ideb para atestar a qualidade da educação, não obstante os grandes debates que suscita, é uma premissa para o PNME. De acordo com gestor(a) do PNME, em entrevista realizada em novembro de 2017, “o Ideb é a principal motivação do programa, e há aqui no MEC, por parte dos novos dirigentes, a convicção de que a elevação dos níveis de proficiência levará a melhoria da qualidade da educação” (ENTREVISTA 2, MEC).

Como vimos no capítulo anterior, a percepção sobre esses propósitos encontra resistência entre estudiosos, pesquisadores e formuladores das políticas de educação integral, na medida em que se percebe que essa reformatação do conceito de educação integral desconsidera que “as concepções de educação integral são inseparáveis dos seus pressupostos políticos, da concepção de escola, de cultura, de sociedade, de sujeito” (MENDONÇA, 2017, p. 104).

Para Soares (2001), a indicação da alta correlação do Ideb com o nível socioeconômico do alunado, revela a complexidade do quadro que é marcado por profundas desigualdades sociais. As políticas públicas educacionais devem, portanto, atuar no sentido do reconhecimento de que as desigualdades sociais têm impacto sobre o indicador de aprendizagem.

A ampliação da jornada proposta no PNME, associada ao movimento de delimitação do conteúdo às disciplinas de língua portuguesa e matemática, se confronta com o objetivo de favorecer uma educação integral para a ampliação de conhecimentos, revelando que a extensão da jornada se dá, para os estudantes aprenderem mais do mesmo.

O cenário descrito para atuação do PNME revela que vinte e quatro por cento das escolas do ensino fundamental, anos iniciais, não alcançaram as metas estabelecidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, em 2015; e quarenta e nove por cento das escolas do ensino fundamental, anos finais, não alcançaram as metas estabelecidas pelo Ideb, em 2015, de acordo com a Portaria de instituição (MEC, 2016).

A visualização dessa realidade apresentada na fundamentação do PNME, de fato expõe o quadro de precariedade que cerca a educação pública no Brasil, não obstante os avanços observados a partir da Constituição Federal de 1988.

É correto afirmar, portanto, que os programas de educação integral, seja o Mais Educação ou o *Novo Mais Educação*, se apresentam como opções estratégicas “aos resultados das avaliações nacionais, as quais têm apontado para a insuficiência de aprendizagens das crianças e adolescentes da escola pública” (SILVA; SILVA, 2012, p. 105).

Porém, o que se busca questionar é se a saída proposta pelo PNME, para a melhoria dos índices de proficiência dos alunos e, por conseguinte, da qualidade da educação pública, calcada no binômio ampliação do tempo na escola e reforço escolar é uma intervenção adequada e suficiente à luz da realidade posta.

A questão da ampliação do tempo na escola tem se constituído a tônica e o ponto de convergência de todos os programas de educação integral. Porém, a ampliação do período de permanência dos alunos na escola precisa ser problematizada no sentido de se considerar o direito não só ao horário expandido, mas também a novas oportunidades de aprendizagens significativas (SILVA; SILVA, 2012).

Para o PNME, a perspectiva presente é a de atividades obrigatórias e complementares no âmbito da escola. A objetivação da concepção ampliada de educação, parece estar traduzida na ideia da escola como instituição total, contrariamente ao que pôde ser visto na concepção do Programa Mais Educação.

No Programa Mais Educação a ideia de educação ampliada “implicava os diversos atores sociais que já atuam na garantia dos direitos de crianças e de adolescentes, como corresponsáveis por sua formação escolar e integral” (SILVA; SILVA, 2012, p. 105).

Se a escola se apresenta de variadas formas, se transforma, e se institui como espaço de aprendizagem e de proteção social, absorvendo outras funções relacionadas ao cuidado das crianças e jovens, a responsabilidade dos governos, por meio de suas políticas, também deve incorporar, como bem expõe Silva e Silva (2012), as preocupações e ações sobre a ocupação do tempo livre dos estudantes.

Nesse sentido, os modelos propostos para as escolas, que implicam na expansão das jornadas dos estudantes, estão a exigir uma reinvenção do modo como a escola opera, principalmente, para tornar o estudante o sujeito do processo educativo como defendido por Freire (2016).

No que se refere ao que o estudante fará na jornada ampliada, a ênfase ao reforço escolar em língua portuguesa e matemática proposto pelo PNME é limitadora da perspectiva da formação integral, na medida em que expansão da jornada, para que se faça aquilo que a escola já vem fazendo, só pode ser compreendida como um reforço pedagógico, com limitado efeito sobre o desempenho, uma vez que o quadro de desigualdades educacionais está fortemente relacionado às desigualdades sociais (ALGEBAILLE, 2009).

Nesse sentido, as estratégias para a promoção da educação integral não podem prescindir da conjugação de variadas linhas de atuação, por meio de programas governamentais, que visem a deslocar a escola e os estudantes do cenário de exclusão social.

Como programas esportivos, artísticos e recreativos contribuem para a melhoria do desempenho dos estudantes? Uma aposta do Programa Mais Educação, dispensada no PNME, foi a de integrar saberes considerados socialmente legítimos às propostas curriculares, representando a ampliação de tempos, espaços e oportunidades educativas.

Objetivando a elevação dos índices de desempenho dos estudantes, por meio do reforço pedagógico em língua portuguesa e matemática, o PNME delimita o foco de intervenção na perspectiva de mudar a realidade apresentada pelos dados sobre os desempenhos obtidos por meio do Sistema de Avaliação da educação Básica (Saeb).

Composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala, os resultados do Saeb subsidiam o Inep fornecendo indicativos sobre a qualidade do ensino ofertado. Por fim, as médias de desempenho do Saeb, juntamente com os dados sobre aprovação, obtidos no Censo Escolar compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb).

Os gráficos 1 e 2 apresentam a evolução das proficiências médias dos estudantes do ensino fundamental, para o 5º e 9º anos, foco de intervenção do PNME:

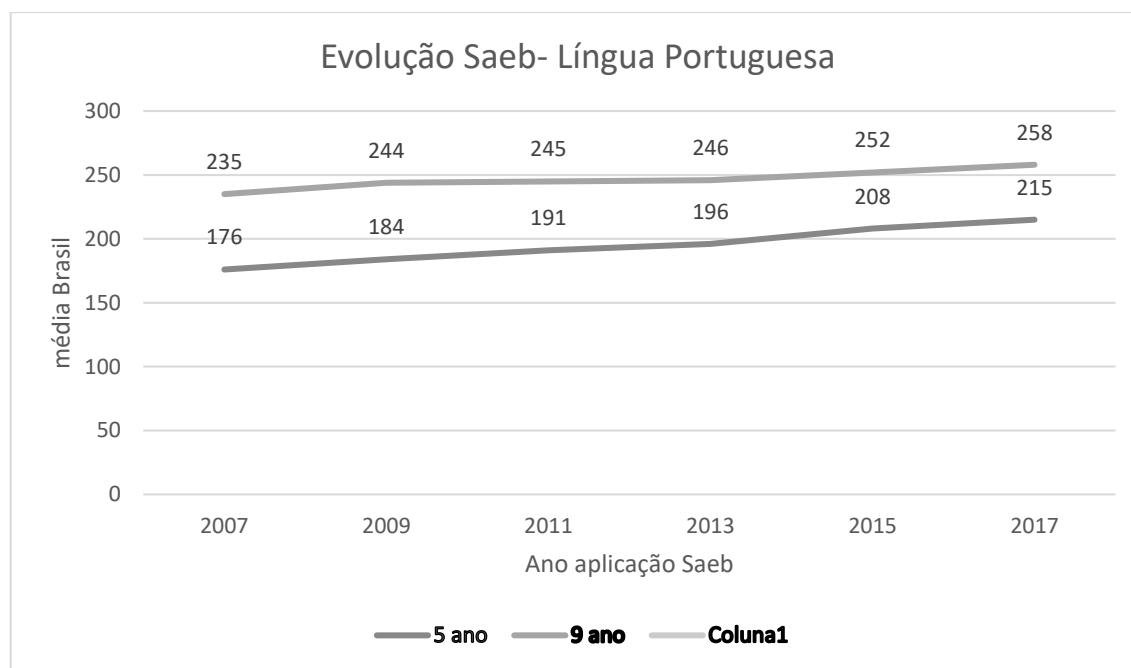


Gráfico 1 – Evolução Saeb – Língua Portuguesa, Elaboração da autora
Fonte: PressKit Saeb, 2017.

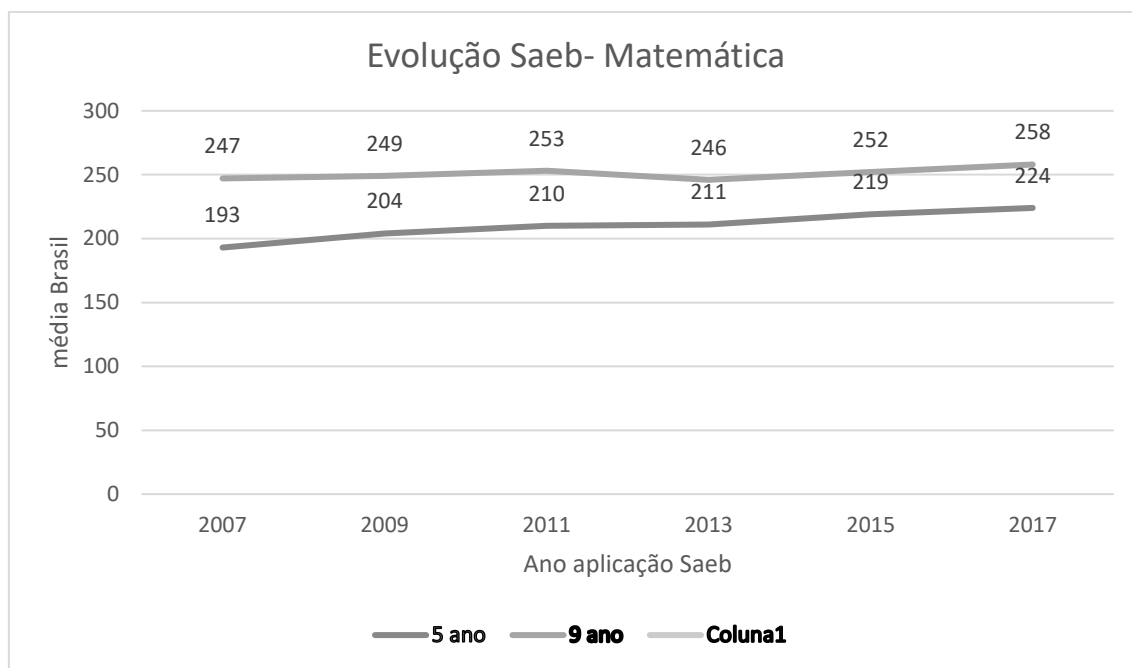


Gráfico 2- Evolução Saeb – Matemática, Elaboração da autora
Fonte: PressKitsaeb, 2017.

Tomando como referência o ano de 2007, ano da formalização da educação integral em nível federal, por meio do lançamento do Programa Mais Educação, e de instituição do Ideb, como medida objetiva de avaliação da qualidade da educação, podemos perceber uma curva ascendente para o período 2007-2017 em relação à aprendizagem em português, tanto nos anos iniciais como finais, do ensino fundamental. Para a disciplina de matemática, a análise não é a mesma pelo registro de uma queda no desempenho verificada no ano de 2011, para os anos finais.

É nesse contexto que o PNME intervém, e é, diante desse quadro que apontamos inconsistências do *Novo Mais Educação*, na medida em que, o que se verifica na última década, é um movimento positivo de crescimento dos níveis de proficiência - mesmo que não sejam números a serem comemorados.

Isso é particularmente verdadeiro ao se comparar os números do Ideb para o período de 2007 a 2017- que registram uma evolução- com as metas estabelecidas pelo PNE, como exposto a seguir nas tabelas 3 e 4:

TABELA 3 – Ideb observado X metas – Anos iniciais do ensino fundamental

	IDEB Observado							Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	5.5	5.8	3.9	4.2	4.6	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0
Dependência Administrativa															
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	5.8	6.0	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.6	5.9	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.6	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.8	7.1	6.0	6.3	6.6	6.8	7.0	7.2	7.4	7.5
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.5	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8

Fonte: Inep, 2017

TABELA 4 - Ideb observado X metas – Anos finais do ensino fundamental

	IDEB Observado							Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	4.5	4.7	3.5	3.7	3.9	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5
Dependência Administrativa															
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	4.2	4.5	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	4.1	4.3	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	4.6	4.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	6.1	6.4	5.8	6.0	6.2	6.5	6.8	7.0	7.1	7.3
Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	4.2	4.4	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5.0	5.2

Fonte: Inep, 2017.

Apesar do quadro de evolução do Ideb, os valores obtidos não cumprem as metas estabelecidas que são perseguidas para que se declare a “qualidade” da educação.

Cabe-nos, portanto, questionar, com apoio no entendimento do que seja uma educação integral, quais as possibilidades que têm o Ideb de expressar a síntese da qualidade da educação.

Uma questão diz respeito ao fato de que as medidas e metas educacionais devem ser relacionadas com a realidade das escolas, o contexto educacional das regiões e das escolas. Nesse sentido, o Ideb é uma fotografia, e tem vários focos e um deles é chamar a atenção para a necessidade de garantir a permanência na escola.

Dessa forma, na medida em que o Ideb pondera, além dos resultados das provas, a permanência na escola, a interpretação de seus resultados exige o reconhecimento do efeito das desigualdades sociais sobre a realidade educacional.

Sublinha-se ainda, o fato de ao não contemplar o nível socioeconômico (NSE) em sua composição, o Ideb não pode ser colocado em condição “[...] de definir destinos ou retratar de forma completa as instituições avaliadas, considerando-se que por trás de sua aparente infalibilidade há um processo passível de erros e análises incompletas” (ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013, p. 44).

Nesse sentido, a ênfase no atingimento de metas do Ideb - para fundamentar o PNME - que promoveu a reformatação da política de educação integral vigente desde 2007, além de atuar para consolidar um maior distanciamento da perspectiva de educação integral emancipatória, não é capaz de mudar a realidade dos estudantes, tendo em vista que o desempenho escolar dos estudantes das escolas públicas brasileiras é um fenômeno social complexo resultante de muitas variáveis não contempladas no Ideb, por exemplo.

3.1.3 Indicadores de fluxo escolar fundamentando o PNME

Uma das finalidades declaradas no *Novo Mais Educação* é a de “contribuir para a redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria do rendimento escolar” (MEC, 2016).

Os indicadores de fluxo escolar avaliam a transição do aluno entre dois anos consecutivos considerando os seguintes cenários: promoção, repetência, migração para Educação de Jovens e Adultos (EJA) e evasão escolar.

O PNME enfatiza nos seus propósitos a preocupação com o abandono, traduzido como evasão escolar, reprovação e distorção idade/ano.

A realidade a ser modificada, exposta pelo Censo Escolar 2014/2015, é apresentada a seguir nos Gráficos 3 e 4, para os anos iniciais e finais do ensino fundamental:

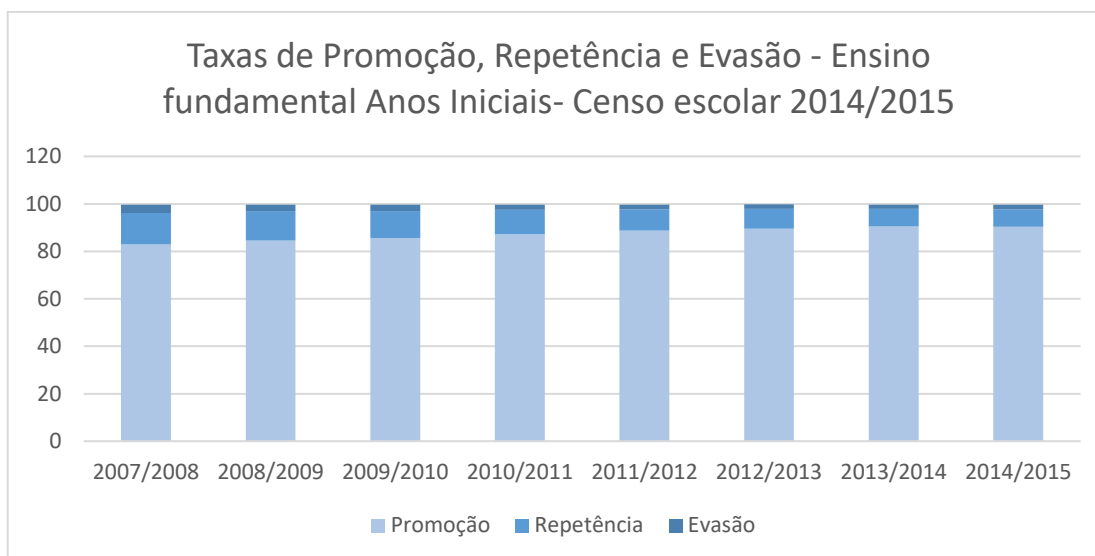


Gráfico 3 – Taxas de Promoção, Repetência e Evasão- ensino Fundamental Anos Iniciais – Censo Escolar 2014/2015.

Fonte: A autora. Dados doInepData.

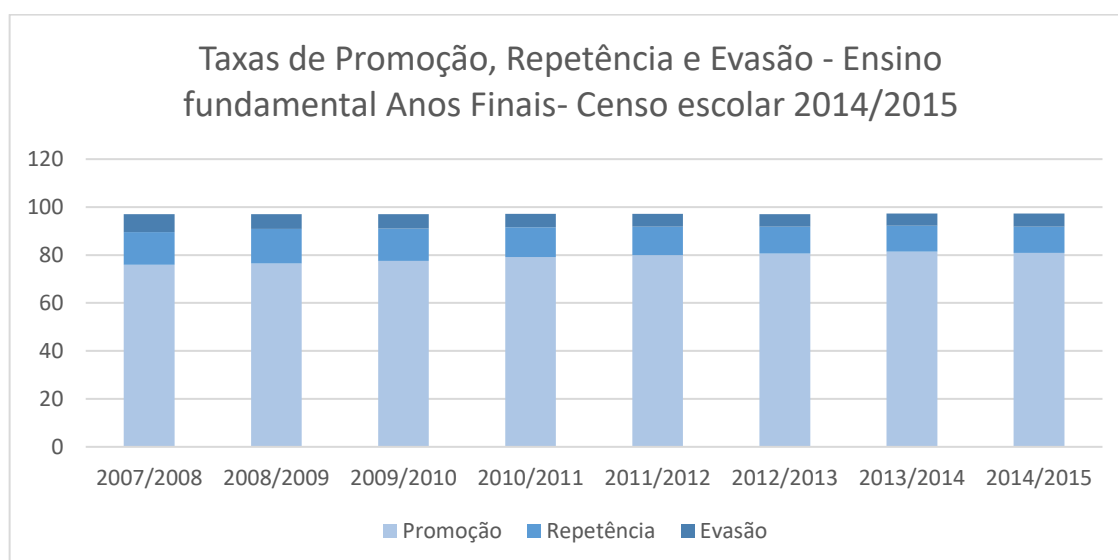


Gráfico 4 – Taxas de Promoção, Repetência e Evasão- ensino Fundamental Anos Finais – Censo Escolar 2014/2015.

Fonte: A autora. Dados do InepData.

A evolução das taxas de promoção verificadas nos gráficos, e a consequente queda progressiva na evasão revelada na série histórica de 2007 a 2013, não escondem a tragédia dos números da repetência e da evasão, mas são capazes de fornecer elementos importantes para a interpretação da realidade a que estão submetidos os estudantes da rede pública, e podem contribuir para a focalização de políticas nos contingentes mais vulneráveis.

Sobre a interpretação da realidade, vale o registro de que “A necessidade que muitos alunos, principalmente da 8ª série do ensino fundamental, possuem de conciliar os estudos com

o trabalho é um dos fatores relacionados com a repetência escolar” (ALVES; ORTIGÃO; FRANCO, 2007, p. 172).

Com efeito, a focalização da política poderia ser, por exemplo, sobre os anos finais do ensino fundamental, que apresentam no 9º ano a maior taxa de evasão registrada de 7,7%; sobre o 6º ano, que apresenta a maior taxa de repetência, de 14,4%; e ainda sobre as escolas rurais que apresentam a maior evasão em todas as etapas do ensino de acordo com os dados. (BRASIL, 2017).

Mesmo diante desse diagnóstico sobre evasão na área rural, o planejamento do PNME previa para 2017, integrar apenas 23,82% dos alunos da área rural ao PNME e destinar 65% dos recursos do programa para as escolas da área urbana, como exposto na Tabela 2. Diante disso, vê-se um problema na focalização do programa à luz dos diagnósticos que os órgãos governamentais produzem e que deveriam ser observados no desenho das novas políticas públicas.

Ademais, a problematização sobre repetência e evasão não pode prescindir da discussão sobre a bagagem social dos alunos mais pobres e que sobrevivem em condições sociais mais difíceis, público alvo do programa. Com efeito, as referências usuais encontradas na literatura “sinalizam que diversas variáveis sociodemográficas aumentam o risco de reprovação [como]: trabalho, ser do sexo masculino, ser preto” (ALVES; ORTEGAO; FRANCO, 2007, p. 178).

Corroborando com essa perspectiva, há a concepção do capital social como categoria analítica (BOURDIEU, 1958), para assinalar o efeito que a ausência de vantagens culturais e sociais causa sobre os estudantes no seu desempenho escolar. Em Bourdieu (1958), o capital social se estende para além do foco da teoria econômica e é representado pelo agregado de recursos de várias ordens, em relações mais ou menos institucionalizadas, e representam formas de trocas sociais

Nesse sentido, assim como no campo dos estudos que visam a apontar as causas e soluções para o fenômeno da pobreza, Alves, Ortega e Franco (2007) assinalam como os diferentes tipos de capital, econômico, cultural e social, estão relacionados com o desempenho escolar. Por capital social pode-se entender “o estoque de capital social possuído por um indivíduo ou família, incluindo capital econômico, cultural e social” (ALVES, ORTIGÃO; FRANCO, 2007, p. 165).

Como os diferentes tipos de capital atuam interferindo, mais ou menos, no risco da repetência ou evasão escolar? Para Mendonça (2017), o PNME ao não investigar por que os alunos não estão aprendendo, onde estão os problemas e quem são esses estudantes, dificilmente logrará êxito em seus objetivos.

Essa é a problematização que nos parece merecer atenção na proposição das políticas educacionais, e particularmente na política de educação integral proposta no PNME, e que não estão presentes nos pressupostos para Educação Integral contemplados pelo *Novo Mais Educação*, apesar de estarem referidos no documento de instituição do programa.

3.2 A CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DO PNME E AS ESTRATÉGIAS DESENHADAS

Ao procedermos a uma avaliação do PNME em termos de sua configuração institucional e de sua organização, fazemos isso, observando dois parâmetros que identificamos:

- a) o arcabouço legal e institucional que conforma a temática de educação integral no Brasil;
- b) o Programa Mais Educação, que representa a materialização da primeira experiência de educação integral implantada em nível federal.

Esses são os pontos norteadores para a análise crítica do programa em foco, na medida em que contribuíram para construção da realidade da educação integral no Brasil, em movimentos contínuos, sistemáticos, conscientes e contraditórios (SILVA, 2013).

Como já apontamos, a Constituição Federal do Brasil de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBN nº 9394/96), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), e o PNE (LEI 13.004/2014), respondem pelo arcabouço legal que delineia a temática da educação integral. O Programa Mais Educação, instituído em 2007 e implantado no período de 2008 a 2016, vem a representar a principal estratégia indutora da educação integral em nível federal.

Essas referências levam em consideração que tanto a legislação citada, como o Programa Mais Educação são resultantes de movimentos e processos articulados ou não, que representam os campos de disputa que cercaram e cercam a formulação da política de educação integral no Brasil.

Nesse sentido, considerando tanto os avanços registrados a partir da promulgação da CF (1988) como a implantação da experiência do Mais Educação, em nível federal, é correto afirmar que foi forjado,

[...] um contexto de defesa da educação voltada para a formação humana e para a proteção social, e implementado de forma articulada entre União, estados e municípios, com ações interministeriais e intersetoriais que se efetivaram em uma política pública e de Estado (MENDONÇA, 2017, p. 100).

Contribuiu ainda para esse cenário, na perspectiva da melhoria da qualidade da educação em geral e da educação integral, em particular, a adoção de processos orientados ao aperfeiçoamento dos componentes de avaliação, financiamento e gestão da educação, como defendeu o então ministro da Educação do Brasil, Fernando Haddad, no lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (HADDAD, 2008).

Diante do exposto, optamos por analisar o plano proposto para o *Novo Mais Educação* nos seus elementos constitutivos, tomando como referência os movimentos referidos acima que conformaram a política de educação integral nos últimos anos, investigando os seguintes aspectos do PNME: a consistência dos documentos norteadores; o modelo de gestão; o plano por dentro da escola; a intersetorialidade e as relações federativas; os números e os recursos; a onda da tecnologia; e o sistema de monitoramento.

É importante salientar que ao examinar o plano proposto para o PNME nos aspectos acima expostos, para além das reflexões que fazemos sobre o que ele declara ou o seu “conteúdo manifesto” (TRIVIÑOS, 1990, p. 162) buscamos identificar o que se percebe como “ausências” na política proposta (BAUER; GASKELL, 2008).

Para tal, selecionamos os documentos que norteiam o PNME: Portaria MEC nº 1.144/16, Programa Novo Mais Educação – Documento Orientador – Adesão – versão I – outubro/16; PROGRAMAS MEC – NOVO MAIS EDUCAÇÃO 2017 – documento orientador – versão preliminar – s/d; e Programa Novo Mais Educação – Caderno de orientações pedagógicas – versão I – Brasília 2017 e Resolução FNDE nº 17/2017.

3.2.1 A consistência dos documentos norteadores: a marca da improvisação

Os documentos orientadores do *Novo Mais Educação*, que explicitam o modelo de funcionamento do programa, datam dos anos de 2016 e 2017, à exceção da Portaria nº 1.144 de instituição do programa e da Resolução FNDE nº 17/2017, os demais documentos disponíveis e examinados neste estudo são publicizados como versão I e versão preliminar.

Dessa forma, o PNME tem sido implementado sob as diretrizes contidas em documentos referidos como preliminares que podem vir a representar um modelo em construção ainda, conferindo um certo grau de fragilidade às orientações gerais, contribuindo para dificultar o processo de apreensão do programa como se pode conferir a partir do documento Perguntas

Frequentes - Programa Novo Mais Educação – PNME execução e monitoramento, lançado em 2016.

A partir do conjunto documental já referido, exploramos a viabilidade institucional do programa, “a compatibilidade interna entre princípios e a consistência deles com os mecanismos institucionais previstos” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 109).

Ao se examinar o grau de coerência de uma política é possível avaliar a sua durabilidade no tempo, de acordo com o que nos apresenta Lejano (2006).

Um primeiro exame, visando a atender a esse objetivo, recai justamente sobre como os processos de instituição, orientação e publicização do programa ocorreram. Recorremos à análise documental e a entrevistas conduzidas no âmbito do MEC para entender o funcionamento e a organização do programa.

É importante destacar que as entrevistas conduzidas com a assessoria técnica do PNME auxiliaram na compreensão do aparato institucional e na identificação dos problemas associados ao modelo de implantação do programa.

Vale um registro para a dificuldade em realizar todas as entrevistas previstas no MEC. Desde outubro de 2016 até setembro de 2018 foram muitas as mudanças ocorridas no Ministério em termos de pessoas, cargos e na sua organização administrativa.

Diante desse quadro, com baixo índice de resposta aos pedidos de entrevistas - apesar da identificação da autora como servidora pública federal, integrante da Fundação Joaquim Nabuco, vinculada ao MEC - reforçamos outras estratégias para a coleta de informações recorrendo a: Lei de Acesso à Informação; pesquisa sobre documentos instituidores do PNME; sítio do MEC; notícias públicas em que as autoridades do MEC anunciavam ou comentavam o PNME; e as entrevistas que foram possíveis realizar.

A Portaria nº 1.144 de instituição do PNME, lançada em 10 de outubro de 2016 e da Resolução FNDE nº 5, em 25 de outubro de 2016 foram os primeiros documentos norteadores divulgados. A resolução trata dos recursos para cobertura de despesas de custeio, nos moldes operacionais do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ao *Novo Mais Educação* para o acompanhamento pedagógico por 5 (cinco) horas ou 15 (quinze) horas semanais, por período de 8 (oito) meses do ano letivo.

O surgimento do PNME, apesar de não se constituir numa surpresa para uma das entrevistadas - uma vez que o movimento de discussão e reflexão para reorientação do Programa Mais Educação era um debate público, resultando inclusive, na edição e publicação da Resolução FNDE nº 2 de abril de 2016, revogada em outubro de 2016 – apresenta novidades

que limitam a sua potência, mesmo numa perspectiva de educação integral para o reforço escolar.

Uma alteração importante inscrita no PNME, segundo uma entrevistada “desafia as diretrizes expostas nos documentos que orientam a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola” (ENTREVISTA 2, MEC).

De fato, confrontando-se as diretrizes que tem contribuído para a consolidação da prática de educação integral, assentadas nos documentos orientadores que fixam uma carga de 7 horas diárias e 35 horas semanais para a permanência dos alunos na escola, com o que é adotado pelo PNME, isto é, uma oferta mínima de 5 horas diárias e do desenvolvimento do programa por um período de 8 (oito) meses letivos, vemos representada uma diminuição na oferta da educação integral.

Tomando-se como referência a análise da consistência e da estruturação do plano em relação aos objetivos propostos, a diminuição no atendimento à educação integral promovida pelo *Novo Mais Educação* não provocará impactos sobre o resultado que se pretende?

Diante do exposto, revela-se uma inconsistência do programa em estudo, na medida em que não contempla a ampliação do tempo dos alunos nas escolas nos parâmetros mínimos que vinham sendo perseguidos de 7 horas diárias e 35 horas semanais.

Confrontado com a perspectiva de que a educação integral, para além de formação omnilateral, prevê a ampliação da jornada e do tempo de permanência dos estudantes na escola, o PNME atua limitando o direito social à educação ratificando o entendimento de Cury (2012), de que o direito à educação é tardio e elitista na sociedade brasileira. Durante séculos vem se constituindo de modo seletivo na sua organização administrativa e pedagógica

De acordo com as informações colhidas em entrevistas, os determinantes para o lançamento do PNME se explicam a partir de dois movimentos.

O primeiro, como já apontado, “a partir da descoberta, pelos novos gestores da disponibilidade financeira de R\$ 450 milhões, para o Programa Mais Educação, recursos esses que se não fossem executados até dezembro de 2016, seriam perdidos pelo MEC” (ENTREVISTA 2, MEC).

O segundo porque a nova gestão do Ministério da Educação, instalada a partir de maio de 2016, foi formada por “quadros técnicos com absoluta inclinação para os sistemas públicos de avaliação. Não se pode esquecer quem é a Secretaria- Executiva do MEC” (ENTREVISTA 1, MEC).

Refere-se à entrevistada, a Maria Helena Guimarães, intelectual orgânica do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que compôs com o Partido Democratas (DEM) o núcleo

duro do MEC, e que ocupou o cargo de Secretária-Executiva do Ministério de maio de 2016 a maio de 2018.

Uma das entrevistas refere que o “PNME se trata de uma política personificada”, ao discorrer de maneira genérica sobre as diferenças entre políticas de Estado e de governo, e sugerir uma nova categoria, para caracterizar o que vem ocorrendo de forma ampliada no MEC.

A ação de governo referida pela entrevistada é melhor classificada como política de governo, na medida em que “expressa tão somente a vontade passageira de um governo ocasional, numa conjuntura precisa, geralmente limitada no tempo, da vida política [...], o que a coloca na classe das orientações passageiras ou circunstanciais” (ALMEIDA, 2018, p. 1), diferentemente da ideia de política de Estado, posta como vontade nacional.

Procuramos apontar a seguir é que a operação desenhada para a implantação do *Novo Mais Educação* levando em consideração o contexto, reúne muitos aspectos que dificultam a sua implantação, com efeitos sobre os resultados que se pretende atingir.

Ao se anunciar como “Novo” Mais Educação, o programa não é capaz de informar se se trata de um aperfeiçoamento ou de uma continuidade, nem do ponto de vista da concepção ideológica, como já visto nas seções anteriores, nem do ponto de vista do seu funcionamento institucional.

A análise que emerge do documento “Programa Novo Mais Educação – PNME – Perguntas frequentes – execução e monitoramento” dá conta da ordem dos problemas que cercam o programa desde o seu lançamento.

O PNME e a Resolução FNDE, lançados nos dias 10 e 25 de outubro de 2016, respectivamente, informam e publicizam o novo programa. As etapas de adesão, uma, para as secretarias municipais, estaduais e distrital de educação, se dá no período de 19 de outubro a 4 de novembro, e a outra, para as escolas, se dá no período 24 de outubro a 19 de novembro de 2016.

Sem contar com discussões prévias nas redes públicas de educação, como se pode extrair das entrevistas, o PNME se impõe por portaria e resolução, e, ao se observar o calendário proposto, a pressa pode ser notada como uma marca do programa, contribuindo para aquilo que Saviani (2014) identifica como improvisação no sistema público de educação.

Acrescente-se a esse cenário, as eleições municipais ocorridas em outubro de 2016. De acordo com o relato da entrevistada 3 do MEC: “houve uma grande renovação nos quadros municipais e em alguns estados isso chegou a 70% do quadro municipal”.

É de se supor que a renovação das administrações municipais, anunciada com a promulgação dos resultados em outubro de 2016, gera impacto na organização administrativa

dos municípios, e, por conseguinte, nas secretarias municipais de educação que respondem por 75% do público do PNME, de acordo com a Tabela 2, exposta na seção 3.1.1.

Premida pelas eleições e pela necessidade de otimizar o tempo para as adesões, a equipe técnica do MEC, contou com a parceria da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) para a mobilização em torno da adesão ao PNME.

A adesão resultou num processo cuja demanda foi muito superior à capacidade financeira do programa havendo a necessidade de enquadrar, por meio de critérios mais refinados (e excludentes), o número de escolas e alunos aptos a aderirem ao PNME.

Por conta dos efeitos da demanda reprimida, da necessidade de focar mais em função dos recursos disponíveis, e de esclarecer mais sobre o PNME, as orientações para operacionalização do programa se seguem em 2017.

Em julho de 2017, nova Resolução do FNDE, a de nº 9, altera dispositivos da resolução nº 5/2016 tendo em vista a necessidade de adequar a transferência financeira do PDDE às escolas beneficiárias do PNME.

Em dezembro de 2017, a Resolução do FNDE de nº 17, revoga as duas resoluções anteriores, para dentre outras medidas, estabelecer que as escolas aptas a receberem recursos do PDDE para o PNME devem possuir ao menos 25 estudantes matriculados entre o 3º e o 9º ano do ensino fundamental, diferentemente do que previam as resoluções anteriores. Tal alteração determina que as turmas devem ter 25% a mais de alunos.

É natural que as sucessivas resoluções ao tratar da operacionalização do PNME, da destinação de recursos, da priorização de público alvo, dentre outras questões, contemplem alterações, ajustes, e em alguma medida, tratem de informar e esclarecer sobre pontos que se apresentam pouco claros.

Porém, o que tem ocorrido no processo de consolidação do PNME, programa financiado por meio dos recursos FNDE, e emerge das resoluções que se seguem, é um processo de ajuste e adequação do volume de recursos financeiros para o programa, para menos, refletido na exposição de parâmetros restritivos de atendimento aos estudantes e às escolas, indicativo de problemas relacionados à formulação do programa.

De acordo com Silva (2013, p. 27), “os objetivos e recursos são condições para qualquer política”. E é nesse sentido que examinamos as inconsistências do PNME frente aos recursos que dispõe (ou não dispõe) e aos objetivos que quer atingir, apresentados no desenho do

programa, esclarecendo que as evidências reunidas não se referem à análise da implementação da política⁵, ou aos ajustes que dela decorrem, mas sim do processo de construção da política.

A Resolução FNDE nº 17/2017 define critérios para o apoio financeiro a escolas que desejam aderir ao PNME. Esses critérios combinam um corte sobre os números do IDEB e o número de alunos oriundos de famílias beneficiárias do Bolsa-Família⁶.

O atendimento às escolas, de acordo com a resolução, seguirá os critérios e a ordem de priorização do programa, não ficando claro, porém, se os critérios referidos na resolução atuam combinados ou numa ordem de prioridade.

Ademais, a norma ressalva que, havendo disponibilidade financeira, o MEC poderá permitir novas adesões de escolas que não se enquadrem nos critérios expostos na Resolução 17/2017, reafirmando a premissa de que é a limitação dos recursos que tem levado à delimitação do público alvo e que parece não haver decisão clara sobre o montante de recursos a aplicar no programa com impactos diretos sobre os resultados.

3.2.2 O Modelo de gestão

A gestão do PNME é definida como sendo “um movimento de descentralização de recursos e centralização da avaliação, com limitado nível de compreensão e percepção dos gestores em relação ao programa” (ENTREVISTA 1, MEC). É importante destacar, de acordo com uma entrevistada, que “os gestores municipais não estão completamente esclarecidos sobre os enquadramentos do programa” (ENTREVISTA 2, MEC).

As dúvidas e os questionamentos expostos no documento Perguntas Frequentes reforçam a falta de clareza, de compreensão e as contradições que cercam o PNME especialmente no tocante a dois aspectos: a comunicação e a relação do PNME com outros programas de educação integral.

Vale registrar que o MEC não tem instituída uma interlocução com as redes públicas de ensino “nós não dialogamos com as redes de ensino, o mais próximo que chegamos é junto aos comitês territoriais de educação integral instituídos durante o Mais Educação e apoiados por Jaqueline Moll, quando esteve no MEC” (ENTREVISTA 2, MEC).

⁵ Não constitui escopo do trabalho a avaliação da implementação da política.

⁶ É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. O programa busca garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>.

Outro aspecto que chama atenção é o fato de o MEC deliberar por não reconhecer outras experiências de educação integral que ocorram fora do PNME, excluindo as possibilidades dessas experiências serem registradas nos sistemas de acompanhamento e monitoramento do programa.

As escolas que não fazem a opção pelo PNME, porque desenvolvem programas com recursos próprios, porque têm calendários próprios e/ou porque têm programas de educação integral extensivos a todo o alunado, não tem os seus programas de educação integral registrados no MEC.

A rigor o MEC orienta que “o município poderá realizar um programa semelhante ao PNME, mas não terá como inserir as informações no PDDE interativo ou sistema de monitoramento” (PERGUNTAS FREQUENTES, 2016).

O isolamento do *Novo Mais Educação* em relação a outras experiências de educação integral praticadas nas escolas é um ponto de fragilidade do programa. A interlocução entre iniciativas de educação integral, seja para aprender com elas, seja para contribuir para consolidar a prática da educação integral, poderia conferir ao programa mais densidade, promovendo aprendizados a partir da ampliação das experiências, afastando-o da categorização de um programa de intervenção pontual focado em objetivos que dificilmente serão atingidos de forma isolada.

As dificuldades de interlocução e de interação estão reveladas na forma de organização do programa. O aparato institucional do PNME se apresenta de maneira consolidada marcando o posicionamento de três grupos de atores, o Governo Federal, representado pelo Ministério da Educação (MEC), Secretaria de Educação Básica (SEB), e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsáveis pelo apoio técnico e financeiro ao Programa; os entes federados e entidades executoras que indicam as escolas (EEX); e as unidades executoras (UEX) que implantam o programa, como exposto na Figura 5, a partir de Monteiro (2018) ,



Figura 5 – Configuração institucional do PNME, elaboração da autora

As comunicações entre esses segmentos são estabelecidas via Sistema Integrado de Monitoramento e Execução e Controle (SIMEC), por meio do plano de ações articuladas (PAR) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), limitando as outras formas de comunicação.

Esforços adicionais de comunicação são realizados pela equipe técnica do PNME, que na ausência de novos mecanismos de articulação, recorrem aos Comitês Territoriais do Programa Mais Educação que ainda estão em funcionamento.

Já o Programa Mais Educação contava com uma estrutura apoiada numa coordenação nacional, de responsabilidade do Governo Federal e em coordenações em nível regional, além de coordenações técnicas responsáveis pela construção e/ou fortalecimento da educação integral, e de uma coordenação específica para o programa.

Os Comitês de Educação Integral, referidos numa das entrevistas no MEC, tratavam da implementação e do planejamento coletivo de estratégias para o desenvolvimento e avaliação, constituindo-se num canal de comunicação entre executores e o Governo Federal “representando esse espaço de encontro, articulação, organização e mobilização, fomentando novas práticas, discursos e atitudes perante a ação do educar para a cidadania” (BRITO; ALBUQUERQUE; GOUVEIA, 2018, p. 103).

Notamos que no Programa Mais Educação, os Comitês se constituíram e se apresentaram como agente ativo do processo de mediação entre a política e os alunos, atuando na formação pedagógica, na interlocução com o MEC e na mobilização em torno da pauta de educação integral. Eles foram instituídos a partir de um movimento de adesão de parceiros, em um trabalho de articulação voluntária e sem verbas de financiamento institucional. (BRITO; ALBUQUERQUE; GOUVEIA, 2018).

Na ponta do sistema figuram as escolas e unidades executoras, responsáveis pela implantação do Programa como expõe Monteiro (2018).

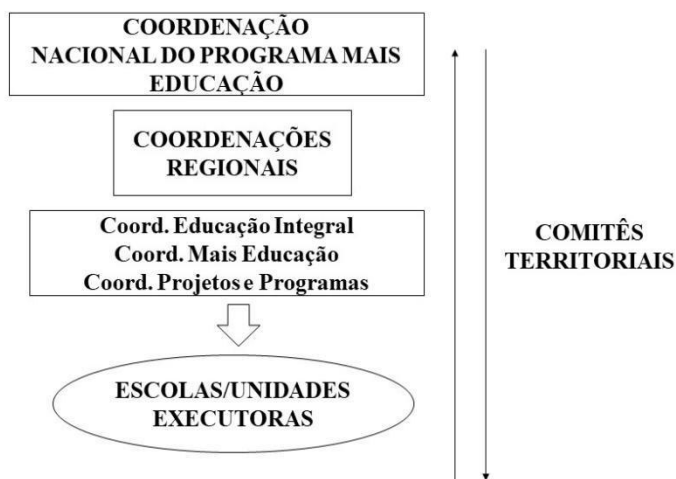


Figura 6 – Configuração institucional do PME, elaboração da autora

Nas entrevistas conduzidas ao longo da pesquisa, em busca das inconsistências e contradições do PNME foi possível perceber que os Comitês Territoriais além de cumprirem as funções de mobilizar e comunicar, atuam no *front* da resistência ao *Novo Mais Educação*.

Dessa forma, os Comitês, atuando na ponta, com questionamentos em relação aos pressupostos do PNME, se inserem no quadro de agentes capazes de modificara política do *Novo Mais Educação*, reforçando o que se fazia no Mais Educação, para confirmar que é no contexto da prática que as políticas acontecem (BALL, 2012).

3.2.3 Entre a concepção e o aluno: o programa por dentro da escola

Os principais elos entre o MEC e as escolas na implantação do *Novo Mais Educação* são as secretarias estaduais, municipais e distrital de educação, identificadas como Entidades Executoras (EEX) essas são responsáveis pela primeira etapa da adesão das escolas ao programa, selecionando as escolas aptas, de acordo com os critérios estabelecidos pelo MEC.

Esses critérios organizam as escolas em 2 (dois) grupos: as com Idebs inferiores a 4,4 nos anos iniciais e 3,0 nos anos finais; e as com mais de 50% dos alunos oriundos de famílias beneficiárias do Bolsa Família e que não se enquadram no critério anterior de acordo com a Resolução FNDE nº17/2017.

A segunda etapa da adesão é a confirmação, pelas escolas (UEX), da adesão ao programa por meio do cadastramento na plataforma do PDDE interativo. Nesse momento as escolas decidem pela carga horária de 5 horas ou 15 horas, pelos alunos que serão beneficiados e, quando optam pelas 15 horas, que atividades complementares serão realizadas.

Considerando que a escola não detém maiores informações sobre recursos financeiros que lhe será destinado ou para o programa de maneira geral, a adesão se configura como uma proposta, sujeita à discricionariedade do MEC, tanto em relação ao número de alunos como em relação às atividades propostas.

As escolas, por sua vez, devem selecionar os alunos com base em critérios que priorizem estudantes em situação de risco e vulnerabilidade social, em distorção idade/ano, com alfabetização incompleta, repetentes, estudantes com lacunas de aprendizagem em língua portuguesa e matemática, e em situação de risco nutricional.

É possível notarmos que a seleção de alunos se apoia em critérios sociais e cognitivos, reconhecendo-se o peso das condições das desigualdades sociais e educacionais no desempenho dos alunos. Mesmo diante desse reconhecimento, a estratégia adotada invisibiliza as relações entre a exclusão educacional e social.

Ao analisarmos o contexto no qual as escolas públicas brasileiras estão instituídas e o projeto explicitado no PNME, é fácil reconhecer que “o insucesso de projetos, a insuficiência de investimentos, o descompasso entre qualidade e quantidade, entre outros aspectos, não são causas da não realização, no Brasil, de uma escola pública” (ALGEBAILLE, 2009, p. 28). O que se reconhece é o lugar secundário que as funções educativas ocupam na formação da escola pública brasileira, sintetiza Algebaile (2009). Sendo esse, um paralelo possível na relação do *Novo Mais Educação* e o ideal de educação integral.

No que se refere à organização dos sujeitos para atuação na escola, o programa define um conjunto de 3 (três) sujeitos para atuar na construção da proposta de educação integral.

O programa deve contar com um articulador, um professor, preferencialmente lotado na escola, responsável pela coordenação, organização das atividades na escola, pela interação da escola com a comunidade e pela integração da proposta ao projeto político pedagógico (PPP), donde se deduz que esse sujeito é um elemento já presente na unidade escolar.

Para além do articulador, a escola desenvolverá as atividades do PNME por meio da colaboração do mediador de aprendizagem e do facilitador, ambos prestadores de serviços voluntários nos termos da Lei 9.608 de 18/2/98.

O mediador de aprendizagem é o responsável pelas atividades de acompanhamento pedagógico, ou seja, pelas atividades de reforço em língua portuguesa e matemática e, segundo

a prescrição do PNME deve trabalhar de forma articulada com os professores. Recomenda-se ainda que seja um professor ou estudante universitário em licenciatura e pedagogia.

Já o facilitador, será o responsável pelas atividades complementares ligadas às artes, cultura e esportes, para as UEX que desenvolvam programas de 15 horas.

Na conformação proposta, as condições que marcam a atuação de mediadores de aprendizagem e de facilitadores se dão sob a forma da prestação de serviços voluntários.

Os mediadores de aprendizagem são, na concepção do programa, os elementos-chave para promoverem o reforço pedagógico em que todo o programa se apoia, e nessa perspectiva, a atuação como trabalho voluntário, estabelece uma base frágil de comprometimento entre o mediador e o aluno e, por conseguinte, com o programa. O programa prevê unicamente o ressarcimento das despesas de transporte e alimentação, aquisição de material de consumo e na contratação de serviços necessários às atividades complementares.

A questão que se apresenta sobre essa organização do trabalho docente em torno do PNME, da mesma forma como ocorria no Programa Mais Educação, se dá no âmbito do reconhecimento da precarização do trabalho docente e do surgimento de novas ocupações nas reconfigurações do mundo do trabalho contemporâneo, “a precarização do trabalho docente se revela, em última análise, na materialização dos projetos de educação integral” (COELHO; HORA, 2011, p. 4).

Nesse sentido o que se verifica são sujeitos em disputa por lugar de trabalho concorrendo no mesmo campo e em condições desiguais. As resoluções do FNDE (nº 5/16, nº12/17, nº17/17) que tratam do financiamento do programa, dão conta de indicar essa variedade de formas condicionam o relacionamento dos sujeitos que tocam os programas de educação integral, materializadas sob as formas de serviços voluntários, bolsas, ressarcimento de despesas e ajudas de custo.

Após averiguarmos a atuação do MEC em relação à natureza e às condições de financiamento do PNME, podemos apontar como principal estratégia, o financiamento de despesas de custeio, alimentação e transporte.

O MEC atua também prestando assessoria técnica na disponibilização de material para a formação de mediadores e facilitadores visando a apoiá-los na organização da aprendizagem e nas intervenções com os estudantes.

Tal compromisso encontra correspondência com as prescrições pedagógicas fornecidas às escolas para abordagem de conteúdos, como apresentado nos Cadernos de Orientações Pedagógicas (MEC, 2017), que favorecem em última análise, a formação de uma rede de

articulação global, como já referido no capítulo 2, com efeitos sobre a qualidade da educação e a autonomia do professor.

3.2.4 Intersetorialidade e as relações federativas

O PNME dispõe que a sua implementação se dará por meio da articulação institucional e cooperação com as secretarias estaduais, municipais e distrital, definindo que compete aos estados e municípios, além do distrito Federal: “articular em seu âmbito de atuação, ações de outros programas de atendimento às crianças e aos adolescentes, com vistas ao cumprimento das finalidades estabelecidas [...] (MEC, 2016).

Como a portaria do PNME não expõe sobre medidas que possam vir a favorecer a articulação entre programas, nem induz ou condiciona estratégias de integração, a recomendação expressa, pode se situar apenas no campo discursivo.

Observe-se que no texto enunciado para o *Novo Mais Educação* não há previsão de articulação com outros programas governamentais em nível federal, para a construção da agenda de educação integral. Nesse sentido, a tarefa de articulação entre ações e programas é deslocada para os estados e municípios.

Em sentido contrário ao que se observa no PNME, o Mais Educação previu a construção de uma rede articulada integrada por programas do governo federal, como: Programa Bolsa Família, Segundo Tempo, Plano de Desenvolvimento da Escola, Saúde na Escola, Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), Programa Escola Aberta, Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), na expectativa de que essa rede contribuiria para reforçar estratégias intersetoriais e interministeriais de vinculação a diferentes políticas sociais, dando maior materialidade ao sistema de ensino em tempo integral.

O Mais Educação apresentava de partida, na Portaria de instituição, uma articulação interministerial entre os Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Esporte e da Cultura tendo como desafio o desenvolvimento de: currículo integrado, infraestrutura escolar, alimentação e capacitação de profissionais para a construção de um novo paradigma educativo.

As ações intergovernamentais funcionaram como uma base para criar as condições para a formulação de uma política nacional de educação básica em tempo integral, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Com efeito, a articulação implementada pelo Mais Educação promoveu uma estratégia de integração de programas e recursos orçamentários elevando o nível de compreensão e comprometimento dos governos Lula e Dilma com a questão da educação integral.

Ao contrário disso, e no contexto de profunda retração nos investimentos em políticas sociais do governo Temer, o *Novo Mais Educação* atua no foco do aprendizado e delega aos estados e municípios a responsabilidade de articular programas, com baixíssima probabilidade de que isso signifique também integrar novos recursos ao PNME.

Dessa forma, ao não prever ações intergovernamentais no sentido de que “a atuação intersetorial se constitui como alternativa para a superação de ações pulverizadas das políticas sociais, determinando que os esforços conjuntos podem minimizar a superposição de ações” (SILVA; SILVA, 2012 p. 135), o PNME vai se consolidando como um programa pontual e de alcance limitado.

3.2.5 Os números e os recursos: a fragilidade do PNME

Ao abordar a cobertura do PNME, para avaliar o alcance de sua estratégia à vista dos objetivos já conhecidos, tomamos para efeitos comparativos alguns números do Programa Mais Educação para os anos de 2012 e 2014 – uma vez que os anos de 2015 e 2016 podem ser vistos como atípicos pelos motivos que já expusemos - e a previsão de cobertura do PNME para 2017.

Ressaltamos que o *Novo Mais Educação* é anunciado a partir de um movimento que diagnostica o “fracasso” das políticas de educação integral, em grande parte subsidiado pelo Relatório do Itaú social, constatação que estaria a exigir a ampliação do esforço governamental no sentido da garantia de mais recursos para a educação integral.

Diferente disso, e para além das mudanças de orientação conceitual do programa como exposto no item anterior, o que pode ser visto é a diminuição no atendimento a escolas, alunos, e no volume de recursos investidos, de acordo com os dados da pesquisa Fundaj (2016) e desta pesquisa sobre o PNME.

Em 2014 cerca de 56 mil escolas eram contempladas pelo Mais Educação; já em 2017, um pouco mais de 36 mil participam do PNME, ou seja, para um contingente de 4.628.774 (quatro milhões, seiscentos e vinte e oito mil, setecentos e setenta e quatro) alunos integrados em 2014, temos 3.884.748 (três milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, setecentos e quarenta e oito) alunos no PNME; e para recursos financeiros em valores superiores a R\$ 1,3 bilhão de reais, em 2012, o PNME aplicou pouco mais de R\$ 850mil em 2017 (ENTREVISTA 4, MEC).

A observância a esses dados expõe os meios de execução do PNME, como assinalado por Figueiredo e Figueiredo (1986). O programa atua de maneira incipiente e limitada frente aos desafios postos à educação integral, seja do ponto de vista da geração de impacto sobre o Ideb, seja pelo público atendido, na medida em que se registra em 2017 a diminuição do contingente de alunos na modalidade de educação integral, em relação à progressão verificada no Mais Educação.

O quadro para a cobertura do PNME em 2018 se apresenta reconfigurado em função do lançamento do Programa Mais Alfabetização⁷. Esse atua no reforço à alfabetização dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental e é motivado pelos resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), em 2016, apoiando-se na fundamentação da LDB sobre o direito à aprendizagem e na Base Nacional Comum Curricular - BNCC (Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017), que define que a ação pedagógica no primeiro e segundo ano deve ter como foco a alfabetização.

O impacto do Mais Alfabetização sobre o PNME se dá a partir da redistribuição de recursos, antes destinados à educação integral, para o ensino fundamental. Dados coletados na entrevista 4 informam que, para a previsão inicial de atendimento pelo PNME de 32 mil escolas em 2018, o número efetivo de atendimento é de 7.553 escolas, em função da necessidade de adequar os recursos ao PNME e ao Mais Alfabetização.

Dessa maneira, o *Novo Mais Educação* vai sendo desidratado e o ideal de educação integral vai sendo substituído pelo reforço pedagógico de forma categórica. Colabora com essa visão o fato de que a normativa do Mais Alfabetização não fazer qualquer referência à educação integral ou a educação em tempo integral.

Se o que se verifica com o PNME já é uma diminuição de oportunidades para os estudantes do ensino fundamental na educação integral, e o empobrecimento da concepção de educação integral, à luz da perspectiva emancipatória para a educação, as medidas subsequentes do Ministério da Educação, como o lançamento do Programa Mais Alfabetização, visam a descontinuar a política de educação integral desenvolvida em nível federal e iniciada com o Programa Mais Educação.

O *Novo Mais Educação* ao diminuir o escopo para atuação em educação integral, por meio da limitação de disciplinas, também atua para limitar tempos, territórios educativos e saberes.

⁷ O Programa Mais Alfabetização não integra o escopo deste trabalho e é citado apenas pela conexão que se estabelece pela disputa dos recursos financeiros do PNME.

Em sentido diferente, o Mais Educação ao tratar a ideia de educação integral “[...] traz a centralidade no sujeito e a concepção de formação mais humana e totalizante. Não se amplia o tempo para poder ensinar e aprender mais e melhor, mas para poder experimentar relações e situações mais abrangentes” (ARROYO, 1988, p.4).

3.2.6 O PNME e a onda da tecnologia

O Caderno de orientações pedagógicas (MEC, 2017) oferece uma ampla prescrição de orientações, a professores, coordenadores mediadores e articuladores, de conteúdos e de metodologias para apoiar o acompanhamento em matemática e português a partir da indicação de sites e programas que estariam, tanto a mobilizar a todos por tecnologia, como a exigir um certo nível de inserção tecnológica nas escolas para acesso dos estudantes.

É importante destacar que essa concepção trazida pelo PNME, traduzida sob a forma de prescrição para o avanço do uso de tecnologias nas escolas, corresponde à visão que vê no determinismo tecnológico o progresso científico, diferentemente da concepção que situa a tecnologia como um artefato sociocultural submetido às influências históricas, políticas e culturais, como nos apresentam Novaes e Dagnino (2004) .

Na perspectiva de defender uma racionalidade técnica para o uso das tecnologias, o PNME oferece conexões globais entre programas de reforço, como apresentado no capítulo anterior, reforçando a ideia da educação global contribuindo para o *fetichismo* tecnológico que atuará para o controle sobre os seres humanos e os recursos (NOVAES; DAGNINO, 2004, p. 194).

A discussão crítica sobre o determinismo tecnológico que permeia o PNME se dá observando-se duas ordens de problemas.

A primeira, diz respeito à ofensiva para a inclusão digital via ambiente escolar, alinhada a diretrizes econômicas internacionais de ordem neoliberal. As políticas públicas ancoram e se coadunam a demandas econômicas e ideológicas, visando a atender o modelo neoliberal de economia. Nesse sentido, a difusão de tecnologias digitais nas políticas públicas de educação se institui e amplia.

De acordo com Echalar e Peixoto (2017), trata-se da ação orgânica do Estado e do capital no âmbito político, econômico e ideológico, que impõe aos sujeitos sociais noções e valores de uso das novas tecnologias, conferido o caráter de *fetichismo* à tecnologia.

As estratégias de ampliação e massificação das tecnologias de informação aplicadas à educação constituem um mercado promissor para os oligopólios educacionais cuja expansão é facilitada pela atuação em redes globais como apresentado na seção 2.2.

Mas, os efeitos das tecnologias no desempenho dos alunos e a aprendizagem, retratado sem pesquisa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (OECD, 2015) sobre computadores, realizados em diversos países, apresentam resultados que não conferem à tecnologia o poder de diminuir “o fosso de competências entre estudantes favorecidos e desfavorecidos.” (ECHALAR; PEIXOTO, 2017, p. 395).

Uma segunda ordem de problemas está associada à infraestrutura necessária às escolas públicas para suportar as demandas pela tecnologia, impostas pelo programa.

A questão da infraestrutura das escolas na rede pública de ensino, para a assunção e implantação de políticas públicas tem de forma recorrente sido referida em muitos estudos sobre avaliação de políticas, como uma questão estrutural que pode contribuir para o fracasso ou sucesso de determinado programa.

Em estudo recente, que reúne um conjunto expressivo de avaliações sobre o Programa Mais Educação, conduzido por Rodrigues et al. (2018), aponta a precariedade da infraestrutura das escolas públicas como um fator impeditivo para a expansão da educação integral, tanto pelas condições físicas das escolas, como em relação às questões que envolvem os níveis da exclusão digital.

Problemas como disponibilidade de equipamentos, acesso à internet e velocidade do acesso constituem a realidade de parte das escolas públicas brasileiras. Ademais, essa realidade também se apresenta de forma diferenciada, dada às desigualdades socioeconômicas que são a marca da realidade brasileira.

Corroborando com esse cenário, dados de uma pesquisa conduzida pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS) revelam que há acesso à internet em 78% das escolas públicas situadas na área urbana, contra 13% na área rural. Além disso, a indicação de “acesso à internet” também envolve discussões sobre dificuldades relacionadas à velocidade, e portanto, à efetividade dessa comunicação.

Enfim, o *fetichismo* da tecnologia expõe problemas de ordem ideológica e de infraestrutura à efetivação da política de educação integral que o PNME enseja.

3.2.7 A novidade do sistema de monitoramento

O PNME expõe como diretriz a necessidade de monitorar e avaliar periodicamente a execução e os resultados do programa. Justificando assim, a criação de uma rede de avaliação na medida em que o MEC/SEB pactuará metas de aprendizagem a serem alcançadas pelas escolas e pelas secretarias estaduais, municipais e distrital de educação.

Das entrevistas conduzidas no MEC sobre o PNME, a principal crítica ao Programa Mais Educação está justamente assentada no fato de que aquele programa “não dispunha de mecanismos de avaliação e acompanhamento, conferindo muita fragilidade às intervenções. Não havia sequer indicação da taxa de evasão do programa” (ENTREVISTA 3, MEC).

A cultura da avaliação focada na perspectiva da medição do desempenho é a base do sistema proposto. O monitoramento do PNME é coordenado pelo MEC/SEB e conta com o apoio técnico da Universidade Federal de Juiz de Fora, por meio de uma parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAEd.

De acordo com os dados coletados junto a uma entrevistada (ENTREVISTA 4), o sistema contempla avaliações diagnósticas, testes periódicos e avaliações das atividades pedagógicas. A entrevistada declara ainda que os resultados servirão para condicionar a participação das escolas e das secretarias no programa em exercícios seguintes.

Nesse sentido, o sistema de monitoramento se aproxima do que poderíamos identificar como um teste para os alunos e para as escolas, sendo esses avaliados pelo desempenho dos estudantes em duas disciplinas: língua portuguesa e matemática.

O sistema de monitoramento disponibiliza um conjunto de avaliações diagnósticas e testes para treinamento dos alunos como também estabelece um calendário para a inscrição de alunos no sistema e para a realização das provas.

Por meio do CAEd as escolas recebem a devolutiva dos resultados das avaliações, acompanhada de uma análise pedagógica. É disponibilizado também “um roteiro para leitura e interpretação dos resultados” de acordo com Ofício-Circular nº 29/2017/COEF/DICEI/SEB/SEB-MEC de outubro de 2017, expedido pelo MEC.

Ainda de acordo com as instruções do MEC, reiteradas nos ofícios e documentos orientadores do sistema de monitoramento, a análise pedagógica deverá auxiliar as escolas na apropriação das informações dos resultados do desempenho dos alunos.

Todo o esforço do monitoramento se dá no sentido de complementar as ações para o reforço pedagógico. A questão central do sistema diz respeito a prover meios para intensificar o treinamento dos alunos em língua portuguesa e matemática. Desse modo, corroborando com

as iniciativas que veem na educação instrumental uma alternativa para a educação pública brasileira. Ademais, parecem também orientar o treinamento dos professores que deveriam ser vistos e declarados como sujeitos autônomos na sua prática pedagógica.

Procuramos manter contato com o CAEd para conhecer os resultados e os instrumentos de monitoramento, mas não obtivemos êxito. Ao realizarmos a entrevista 4, dirigimos os nossos questionamentos sobre o sistema de monitoramento e sobre os resultados do ano de 2017, o que nos permitiu conhecer, ainda que de forma superficial, os propósitos e o funcionamento desse sistema.

Os aspectos que procuramos analisar em relação à engenharia do PNME foram os que se sobressaíram tanto da análise documental como das entrevistas, indicando um roteiro a ser explorado.

Do exposto, podemos mencionar que as características associadas ao *Novo Mais Educação*, como política de educação integral para o ensino fundamental, representam um modelo de política *bottomdown* (DYE, 1984) com características como: alta centralização, baixo investimento, concepção limitada sobre a formação integral e pouco diálogo com os segmentos que interagem, integram e são beneficiários da política.

O PNME foi lançado, como já apontado, em substituição a um programa exitoso, visando a alcançar melhores desempenhos nos testes de larga escala se utilizando para isso de cinco estratégias que visualizamos ao longo desta pesquisa: descontinuidade do programa anterior; diminuição de recursos em relação aos investimentos dos últimos anos; diminuição do número de alunos integrados à proposta de educação integral; diminuição do tempo para a educação integral; e reforço à educação instrumental apoiado no ensino de língua portuguesa e matemática.

Para além da disputa dos conceitos sobre educação integral, que permeiam a discussão sobre o programa Mais Educação e o *Novo Mais Educação*, há uma deliberada opção pela educação instrumental que atua reduzindo os tempos, os territórios e os saberes, desconsiderando a centralidade que os sujeitos historicamente excluídos da sociedade devem assumir.

CONCLUSÃO

Ao fim desse percurso investigativo que se centrou na realização de uma avaliação política da política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer, para desvendar o sentido que essa política assume no cenário pós-golpe, procuramos reunir evidências para declarar que o *Programa Novo Mais Educação* atua no sentido de limitar perspectivas emancipatórias de educação, e para revelar as inconsistências e contradições que marcam a formulação da referida política.

Reconhecemos que ao realizar uma avaliação política estamos tratando de uma análise de ordem política em relação ao próprio mérito do programa avaliado, todo o esforço empreendido neste estudo deu-se em movimentos que não são neutros ou desinteressados, nem apenas técnicos ou instrumentais como nos expõe Arretche (1998).

Isso posto, buscamos, como ponto de partida, estabelecer e revelar os condicionantes socio-históricos e conjunturais que condicionaram o processo de formulação do PNME e delinearam a sua concepção e desenho.

Iniciamos essa tessitura com o reconhecimento da natureza política da educação e das lutas travadas no Brasil. É nesse contexto de avanços e recuos das políticas públicas de educação que a realidade vai sendo constituída e onde estão as marcas dos processos que atuam no sentido da ruptura da natureza das relações sociais *versus* àqueles que se movem no sentido da manutenção da velha ordem social (FRIGOTTO, 2016).

É essa ordem social que dá conta da natureza histórica do capitalismo, e foi nesse campo que fixamos uma das dimensões da análise crítica desenvolvida. A ênfase às questões econômicas, o atendimento aos preceitos do capitalismo em todas as suas formas de expressão e que coloca a economia no topo da hierarquia dos problemas nacionais, encontra abrigo no governo pós-golpe.

Essa é uma marca do governo Temer quando todos os discursos e reformas propostas se fixaram na necessidade de manter o equilíbrio econômico e fiscal, e será a marca e a amarra do PNME, que emergiu destituído tanto de uma concepção potente sobre educação integral, como de recursos financeiros para sua expansão.

Mas, ao realizarmos a avaliação política do PNME também indagamos para quem serve o programa e a educação pública brasileira? A resposta é que ela se dirige a um contingente de pobres relegados a essa condição, como resultado “natural” do modelo capitalista, e que “[...] é válido pensar que escola pública e pobreza se fazem de um profundo e mútuo atravessamento”

(ALGEBAIL, 2009, p.26). A marca da improdutividade da escola pública é reveladora das intenções por trás dos projetos inconclusos de educação, como aponta por Frigotto (1993).

O exame do PNME nos conduziu à constatação do recuo operado no sentido da educação integral, na medida em que seus propósitos e a sua ênfase ao reforço pedagógico substitui completamente a ideia de formação humana, emancipação ou liberdade, atuando no sentido do treinamento em língua portuguesa e matemática para um fim específico que será (ou não) atendido, com a elevação dos níveis do Ideb.

Os determinantes que fizeram emergir o *Novo Mais Educação* foram analisados nos campos econômico e político. No econômico, a partir da análise do contexto da “desnacionalização” dos estados, e esse, não é um aspecto irrelevante, se dá no reconhecimento da reconfiguração do Estado-Nação e na análise das influências que moldam a atuação desse estado na educação pública e nas políticas educacionais. No sentido político, a partir da mudança abrupta e autoritária promovida no contexto do golpe parlamentar de 2016.

Os primeiros achados da pesquisa situaram que as medidas do governo Temer na direção do PNME seguiram orientações já em debate no MEC, antes da assunção de Temer, e foram resultantes de diagnósticos conduzidos por entidades privadas, como o Itaú Social e Banco Mundial.

Porém, não se pode garantir o quanto do PNME é resultado desses debates que precederam o governo Temer, restando evidente apenas, a influência dos intelectuais do PSDB que estiveram à frente do MEC no período de lançamento e implantação do programa.

Sob a liderança dos intelectuais orgânicos do PSDB o programa sofre a influência de agentes externos como o Itaú Social e Banco Mundial, na sua formulação e no provimento de dados que balizaram as decisões governamentais.

O PNME não se propõe ao enfrentamento dos problemas recorrentes da educação pública brasileira, na medida em que a dimensão da educação integral contemplada é mais limitadora do que libertadora, se contrapondo ao sentido da ampliação de tempo, espaços e conteúdos.

O programa surge no contexto das limitações de gastos com a educação, e dessa maneira, sofre os efeitos das restrições orçamentárias fazendo com que os critérios de seleção do público beneficiário limitem cada vez mais o acesso à ampliação do tempo do aluno na escola.

Apontamos a fragmentação do PNME, que descontinua o Mais Educação, ainda regulamentado pelo Decreto 7083/2010, e se divide em Mais Alfabetização, como um fator relevante que dificulta o atingimento dos objetivos propostos.

Dentre outras conclusões, é importante mencionar que as duas perguntas que orientaram o estudo das razões que tornaram o Programa *Novo Mais Educação* preferível ao Programa Mais Educação, e o que há de novo no *Programa Novo Mais Educação*, nos conduziram a uma reflexão teórica sobre os limites da educação integral proposta pelo PNME.

Associamos o que seria “mais” educação a uma visão omnilateral, na concepção marxista de formação polivalente e “menos” educação, a uma visão instrumental, aproximada à teoria do capital humano e à concepção pedagógica produtivista. Assim, pudemos inferir que o PNME trata de “menos” educação.

Corroborando com essas observações, a concepção explicitada no PNME relaciona educação integral à ampliação do período de permanência dos alunos na escola. Nesse sentido, a educação integral do PNME atende a uma categoria de educação integral traduzida em mais tempo na escola (PINHEIRO, 2009), para reforço pedagógico.

A concepção orientadora de educação integral prevista no PNME - que nos permite apontar a associação do programa com “menos” educação - comparada à educação integral para a emancipação, como prevê a doutrina socialista, expõe três ordens de problemas associados ao programa, que procuramos debater ao longo desta tese, e que em síntese expressam: a “desresponsabilização” do Estado e a consequente “responsabilização” do aluno pela “superação do fracasso escolar”; a controversa relação entre qualidade da educação e rendimentos dos alunos; e a naturalização com que se reveste e se anuncia a relação entre educação e capitalismo.

O PNME colabora com a visão que expõe o movimento do capitalismo de converter todas as coisas em mercadoria como assinalado por Saviani (2017), esse movimento chegou à educação.

Ao observarmos a prevalência da perspectiva de educação instrumental - que produz conformidade e consensos como assinalado por Mészáros (2005) - configurando o PNME, buscamos identificar quem propõe, interfere e ganha com a política proposta, a partir da concepção gramsciana de Estado Ampliado.

Emerge daí uma rede de agentes que atuam de maneira organizada e inter-relacionada tanto na proposição de políticas educacionais para os Estados-Nação como na instrumentalização de conteúdos aplicáveis à educação no âmbito do modelo de Educação Global referido por Ball (2014).

Para a o *Programa Novo Mais Educação* convergem prescrições, metodologias, testes e modelos de aprendizagem, nacionais e internacionais, a serem aplicados aos alunos do

programa, confirmando orientações pedagógicas descontextualizadas e desconectadas das realidades vivenciadas nas escolas.

Na mesma direção foi possível inferirmos sobre a perda da autonomia do professor e da escola, e nessa perspectiva, a escola sem autonomia não possui capacidade para educar para a realidade (GADOTTI, 2006).

Medidas de orientações gerais e descontextualizadas podem enfraquecer o pressuposto de que a escola deve ser vista como uma forma de política cultural, como uma esfera democrática, na defesa da pedagogia ativa que atua no sentido da transformação do aluno num cidadão autônomo.

Encontramos, nesse particular, a correspondência do que se apresenta no *Novo Mais Educação* com o a defesa central da restauração neoconservadora que é crítica à noção de autonomia a partir da interpretação de autonomia como falta de responsabilidade.

A autonomia que defendemos se alia à concepção de que a educação deve oferecer subsídios para um pensamento articulado e igualmente crítico, em que os alunos possam analisar criticamente a estrutura social e o contexto no qual estão inseridos (GADOTTI, 2006).

Nessa perspectiva, a educação proposta pelo PNME, fixada na qualidade e na excelência, não colabora com a ideia de uma formação para a democracia e, por conseguinte, para a formação de instituições democráticas. (TORRES, 2011).

O que pudemos apreender tanto dos textos orientadores como das falas explicativas do PNME, que sofreu influência empresarial na sua formulação e implantação, é que a retórica da eficiência está estreitamente relacionada aos imperativos ideológicos e econômicos do mercado de trabalho (GIROUX, 2013).

Neste estudo foram expostas as conexões e interações do PNME, que colocam a educação pública em disputa e as interferências a que o projeto de educação pública no Brasil está submetido. Como também evidência que a própria noção de direito social à educação é um campo de disputas.

No contexto das parcerias entre o setor público e privado está revelado um campo político-ideológico que alinha as funções e deveres do Estado para com a educação pública de forma limitada e voltada para a formação de mão-de-obra.

Além disso, também foi possível anunciar o avanço dos movimentos de empresários, via Undime e Consed e Conselhos de Educação, assim como no próprio aparelho do Estado, como ilustram as ações do Movimento Todos pela Educação, como apontado por Silva (2017).

Ao realizar uma avaliação política da política pública que foi objeto desta tese, revelamos os seus objetivos, o público beneficiário e o total de recursos associados à ação governamental.

A discussão sobre os seus pressupostos políticos e ideológicos nos conduziu à reafirmação da agenda neoliberal para a educação, confrontadas as propostas e os interesses nelas representados.

Como realizar uma avaliação política compreende a tarefa de emitir um julgamento, o que implica na atribuição de valores (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; SILVA, 2013) interrogando os mecanismos de construção dessa ação pública, procuramos demonstrar que na dimensão da engenharia do PNME, há flagrantes de inconsistências e contradições.

Para além da concepção limitada de educação integral que já exploramos, o próprio lançamento pelo Ministério da Educação, em março de 2018, de um programa complementar identificado como o Mais Alfabetização, que disputa os recursos e o público do PNME, desconsidera toda a discussão sobre efetivação, ampliação e consolidação da educação integral.

Ao abordar a realidade para a intervenção do PNME pudemos observar que o programa não tem potencial, nem apresenta focalização suficiente, para dar conta da problemática que objetiva resolver.

O plano proposto observado à luz dos números das matrículas na modalidade de educação em tempo integral, dos parâmetros e metas do Ideb que persegue, e dos dados sobre promoção, reprovação e evasão que pretende atacar, como exposto no capítulo 3 atua de forma insignificante, e não efetiva uma resposta às questões colocadas, por exemplo, pelas avaliações que o Inep conduz.

Retrato dessa baixa conformidade está no atendimento a menos de 24% das escolas rurais quando os piores Idebs se concentram nessa área.

Ou seja, o PNME carece de uma melhor leitura da realidade para propor uma política de focalização e de investimentos capazes de atender aos objetivos propostos, uma vez que define as metas de alcance de Idebs como algo factível, por meio do ensino de língua portuguesa e matemática.

Na mesma direção, se situa a deficiência em relação à compreensão sobre os aspectos socioeconômicos que deslocam os estudantes da escola, promovendo os movimentos de evasão e repetência.

Em relação às estratégias desenhadas para o PNME é possível apontar, para além do descompromisso com a formação humana, a desmobilização em relação ao sentido de proteção

social que a escola precisa assumir, face ao contexto de desigualdades sociais em que os alunos das escolas públicas estão inseridos, e dele são vítimas.

Ainda sobre as estratégias desenhadas, resta evidente que ao relegar a articulação entre União, estados e municípios, assim como as ações intersetoriais e interministeriais, a um plano hipotético, contendo recomendações aos estados e municípios, em detrimento de um compromisso da União, envolvendo outros ministérios além do MEC, com os entes federados e com as escolas, o *Novo Mais Educação* perde força, capilaridade e recursos, e se conforma como um plano de ação pontual e de baixa efetividade.

Mas, o PNME não poderia apenas ser avaliado pelos seus aspectos estruturais. A conjuntura que marca seu lançamento, em meio às eleições municipais de 2016, revela o açodamento e a improvisação que marcam a necessidade de lançar um programa novo.

As estratégias de comunicação do MEC não foram suficientes para desfazer a corrida ao novo programa, em meio a dúvidas sobre propósitos e formas de organização do PNME.

Naturalmente, as expectativas dos estados e municípios foram frustradas em relação aos números de atendimento do programa, e muitos reajustes nas propostas de adesão foram necessários, em função da limitação dos recursos financeiros do programa. O “novo” surge limitado no sentido, no escopo, abrangência e na forma de lidar com as escolas e com os alunos.

O modelo de gestão desenhado para a ação pontual do PNME se fixa em dois aspectos: descentralizar recursos e investir na avaliação dos resultados dos alunos integrados ao programa. Conduz, dessa forma, a educação integral para o campo da escolarização e da classificação de índices. Ressalta a meritocracia e a eficiência, em detrimento do protagonismo dos sujeitos e da educação como direito social.

O programa deixa de ser uma política indutora de educação integral para se configurar como uma estratégia de melhoria de aprendizagem em língua portuguesa e matemática, e se institui como uma reatualização do conservadorismo, que se desenvolve promovendo práticas educativas desculturalizadas e descontextualizadas.

A proposta do *Novo Mais Educação* invisibiliza o sujeito e as suas relações com a cultura, com os valores e as identidades. E, a despeito de referir a necessidade de articular vários contextos para a realização da prática educativa, não realiza isso no campo da escola e dos alunos, na medida “em que não dialoga com saberes locais, com o território, com as comunidades e os movimentos sociais, ou seja, não há diálogo com o Outro diverso” (MENDONÇA, 2017, p. 164). A ideia da formação humana plena é substituída “pelo direito” a aprender língua portuguesa e matemática.

Não há qualquer intenção explícita ou implícita no programa de vincular o currículo às experiências que os estudantes trazem para seus encontros, prevalecendo o conhecimento institucionalmente legitimado, e na medida em que “os textos não podem ser compreendidos fora do contexto de sua produção histórica e social (GIROUX, 2013, p. 94), o processo ensino-aprendizagem se conforma como um mero treinamento.

O modelo de educação integral proposto se aproxima do modelo de uma educação colonizadora desprovida de sentidos para os sujeitos e apoiada em regras e práticas instrumentais, como procuramos demonstrar.

Ao focar nas disciplinas de língua portuguesa e matemática reforça-se a perspectiva de que essas são as fontes primárias do conhecimento, desprezam-se outras disciplinas e outros contornos que a interdisciplinaridade, multidisciplinaridade e transdisciplinaridade são capazes de oferecer. (MORIN, 1999).

Ao defender a soberania das disciplinas de língua portuguesa e matemática sobre outros conhecimentos, despreza-se o que é contextual, ficando as condições culturais e sociais relegadas a um segundo plano. Mas, “[...] é primordial aprender a contextualizar, e melhor que isso, a globalizar, isto é, situar o conhecimento um conjunto organizado” (MORIN, 1999, p. 42).

Ademais, ao transferir ao aluno toda a responsabilidade pelo resultado das avaliações de larga escala, o Estado, no seu intervencionismo prático, se exime das suas responsabilidades políticas e éticas, como aponta Arroyo (2013).

Os números do PNME para 2017 e 2018 revelam o distanciamento da condição de universalização que um programa de educação integral precisaria perseguir, dada a necessidade de superarmos a dívida social brasileira para com o contingente de crianças e adolescentes que veem na escola, talvez, a sua única alternativa.

Ao tratarmos da política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer mantivemos o questionamento sobre o sentido da educação pública no Brasil e da sua finalidade. Não encontramos no PNME um movimento consistente, mas sim a repetição das propostas hegemônicas que marcam o campo da educação no contexto da ideologia neoliberal que se apoia numa pedagogia conteudista de cunho funcionalista e impõem o saber, via conteúdos que legitimam a dominação (GADOTTI, 2006).

Mas, a educação tem que ser vista e praticada como um lugar de luta e contestação contínuas (GIROUX, 2013, p. 83), e da não conformidade.

Não poderíamos concluir este estudo sem buscar uma conceituação que desse um sentido positivo para a palavra “novo”, em contraposição à concepção limitadora, autoritária e instrumental que o “novo” no *Programa Novo Mais Educação* contempla.

Nessa trilha, fomos ao encontro de Paulo Freire (1996) e da sua perspectiva metodológica para a categoria “inédito-viável” que emerge da pedagogia do conflito que orienta processos educativos para a emancipação.

A categoria do inédito-viável como percepção do novo, portanto, “está relacionada à compreensão da história como possibilidade, da qual decorre uma posição utópica que se opõe à visão fatalista da realidade (FREITAS, 2006, p. 6), “[...] algo que o sonho utópico sabe que existe mas que só será conseguido pela práxis libertadora [...]” (FREIRE, 1996, p. 206).

Por fim, a avaliação política do *Programa Novo Mais Educação* marca uma posição em relação ao ambiente político e institucional, vivenciado entre 2016 e 2018 no Brasil, e se estabeleceu a partir do olhar sobre como a realidade da temática da educação integral se constituiu, a partir de 2007, e como se reformatou a partir de 2016.

Dada à potência do Programa Mais Educação frente ao *Programa Novo Mais Educação*, e a conformação, a partir do primeiro, de uma prática consistente de educação integral (FUNDAJ, 2016), e sabendo-se que a política se faz no contexto da prática (BALL, 2012), desenha-se uma agenda de pesquisa para investigar em estudos próximos, *qual foi o programa de educação integral implementado no contexto da prática entre 2016 e 2018?*

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Similaridades e Especificidades: Comentários Acerca dos Casos Pesquisados. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Gestão Municipal da Educação e As Parcerias com o Instituto Ayrton Senna**. Goiânia: Funape; Recife: Anpae, 2013.

AGUIAR, M. A. S. A. Relação Público-Privado na Gestão Municipal da Educação. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Gestão Municipal da Educação e As Parcerias com o Instituto Ayrton Senna**. Goiânia: Funape; Recife: Anpae, 2013.

ALBUQUERQUE, R. F. **A Educação Integral em Jaboatão dos Guararapes**: contextos de uma política pública educacional. 2017. 182 f. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Educação, Culturas e Identidades, Universidade Federal Rural de Pernambuco e Fundação Joaquim Nabuco. Recife, 2017.

ALGEBAILLE, E. **Escola Pública e Pobreza no Brasil**: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.

ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A.; FREITAS, L. C. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

ALMEIDA, P. R. **Sobre Políticas de Governo e Políticas de Estado**: distinções necessárias. Disponível em: <www.institutomillennium.org.br/artigos>. Acesso em: 19 set. 2018.

ALTHUSSER, L. **Aparelhos Ideológicos de Estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AEI). 2. ed. Rio de Janeiro: edições Graal, 1985.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Índice Socioeconômico das Escolas de Educação Básica Brasileiras. **Ensaio**: Aval. pol. públ. educ., Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 671-704, jul./set. 2014.

ALVES, F. ORTIGÃO, I. FRANCO, C. Origem Social e Risco de Repetência: interação raça-capital econômico. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 130, p.161-180, jan./abr.2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n130/08.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2018.

AMABILE, A. E. N. Políticas Públicas. In: CASTRO, C. L. F. de; GONTIJO, C.R.B.; AMABILE, A. E. N. de (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

ANTUNES, C. **A Educação em Mészáros: trabalho, alienação e emancipação**. Autores associados. Campinas: Autores Associados, 2012. Coleção Educação Contemporânea.

ARCOVERDE, A. C. B. Avaliação de Políticas Públicas e Noção de Êxito: o olhar de Figueiredo e Figueiredo. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2017, Maranhão. **Anais...** Maranhão: UFMA, 2017. Disponível em: <www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9_estados-e-lutas-sociais/avaliacao-de-politicas-publicas-e-a-nocao-de-exito-o-olhar-dos-figueiredos.pdf>. Acesso em: 10 maio 2018.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998

ARROYO, M. G. O Direito ao tempo de escola. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.65, p. 3-10, maio 1988. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1191>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. A tensa afirmação política da ética na Educação. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v.15, n.31, p. 195-227, jul./dez. 2013.

BALL, S.; BOWE, R.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BALL, S. J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. **Discourse**, London, v. 13, n. 2, p. 10-17, 1993.

_____. **Educação Global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal**. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Decreto nº 7.083**, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Brasília: Casa Civil, 2010. Disponível em:

<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=239774&norma=260683>>
. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8069.htm>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. **Lei nº 9.394**, de 30 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 3 jun. 2016.

_____. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/125099097/lei-13005-14>>. Acesso em: 5 maio 2016.

BRITO, N.; ALBUQUERQUE, R. F.; GOUVEIA, G. K. de O. C. Formação de Educadores e a Construção de uma Política Pública de Educação Integral: o papel dos comitês territoriais. In: CASTRO, A. E. G. de et al. (Org.). **Educação em Tempo Integral**: ampliação de tempos, espaços, horizontes. Recife: Ed. UFPE, 2018

CASTANHO, I. S.; MANCINI, S. G. Educação Integral no Brasil: potencialidades e limites em produções acadêmicas sobre análise de experiências. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 24, n. 90, p. 225-248, jan./mar. 2016.

CASTRO, M. H. G. **A Educação para o século XXI**: o desafio da qualidade e equidade. Brasília: Inep, 1999.

CAVALIERE, A. M. Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 81, p. 247-270, dez. 2002.

_____. Escola Pública de Tempo Integral no Brasil: filantropia ou política de Estado? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1205-1222, out./dez., 2014.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA (Cenpec). **Tendências para Educação Integral**. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2011. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/br_tend_educ_integ.pdf>. Acesso em: 10 maio 2018.

COELHO, L. M. C. da C. Educação Integral: concepções e práticas na educação fundamental. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E EDUCAÇÃO, 27., 2004, Caxambu. GT 13: Educação Fundamental. **Anais...** Caxambu, MG: ANPED, 2014. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/t137.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

_____. Histórias da Educação Integral. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 83-96, abr. 2009.

COELHO, L. M. C. da C; HORA, D. M. Políticas Públicas e Gestão para a Educação Integral: formação de professores e condições de trabalho. In: SIMPÓSIO DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., 26-30 abr. 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: <www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0285.pdf>. 2011. Acesso em: 6 out. 2018.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COUTINHO, C. N. O Estado Brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, J. C. F. (Org.). **Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; ESPSVJ, 2006.

CURY, C. R. J. Educação como Direito Social. In: CASTRO, C. L. F. de; GONTIJO, C. R. B.; AMABILA, A. E. N. de (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DI GIOVANNI, G.; SOUZA, A. N. de. Criança na escola? Programa de Formação Integral da Criança. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano 20, n. 67, p. 70-111, ago. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n67a03.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

DORE, R. Afinal, o que significa o trabalho como princípio educativo em Gramsci? **Cad. Cedes**, Campinas, v. 34, n. 94, p. 297-316, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v34n94/0101-3262-ccedes-34-94-0297.pdf>>. Acesso em: 18 dez 2017.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 6 dez. 2016.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984.

ECHALAR, A. D. L. F.; PEIXOTO, J. Programa um computador por aluno: o acesso às tecnologias digitais como estratégia para a redução das desigualdades. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 95, p. 393-413, abr./jun. 2017. Disponível em: <<http://10.1590/S0104-403620170025501155>>. Acesso em: 4 out. 2018.

EVANGELISTA, O.; LEHER, R. Todos pela Educação e o Episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **Trabalho Necessário**, Niterói, ano 10, n. 15, p. 01-29, 2012. Disponível em: <<http://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/6865/5148>>. Acesso em: 21 de maio de 2018.

EVANGELISTA, O. Qualidade da educação pública: estado e organismos multilaterais. In: LIBANEO, J. C.; SUANNO, M. V. R.; LIMONTA, S. V. (Org.). **Qualidade da escola pública: políticas educacionais, didática e formação de professores**. Goiânia: Ceped, 2013. p. 13-46

FARIA, C. A. P. de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper44.pdf>>.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anál. e conj.**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-197, set./dez. 1986. Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/ac-2007-38.pdf>>.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. **Conscientização**. Tradução de Tiago José Risi Leme. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

FREITAS, L. C. de. Os Reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01085.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

FREITAS, A. L. S. Pedagogia do Inédito-viável: Contribuições de Paulo Freire para fortalecer o potencial emancipatório das relações ensinar-aprender-aprender-pesquisar. In: COLÓQUIO

INTERNACIONAL PAULO FREIRE, 5., 19 - 22 set. 2005, Recife. **Anais...** Recife, 2005. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1823031/mod_folder>. Acesso em: 10 out. 2018.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**. Um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. As Novas e Velhas faces da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. (Org.). **Teoria e Educação no labirinto do capital**. 4. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2016.

_____. **Educação e a Crise do capitalismo Real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Prefácio. In: ALGEBAILLE, E. **Escola Pública e Pobreza no Brasil**: a ampliação para menos. Rio de Janeiro; Lamparina, Faperj, 2009a.

_____. Teoria e práxis e o antagonismo entre a formação politécnica e as relações sociais capitalistas. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7, Suplemento, p.67-82, 2009b. Disponível em: <<http://www.revista.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=NumeroAnterior&Num=41>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO (FUNDAJ). **Relatório de pesquisa quantitativa sobre o Programa Mais Educação**. Recife, 2016. Portal da Fundaj. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7320:avaliacao-de-resultados-da-gestao-e-praticas-pedagogicas-do-programa-mais-educacao-no-brasil&catid=161:banco-de-dados>

_____. **Carta ao Cidadão. Missão, Visão e valores**. Recife, maio 2018. Portal Fundaj. Disponível em: <<https://www.fundaj.gov.br/index.php/missao-visao-e-valores/216-presidencia/2841-confira-a-nossa-carta-de-servicos-ao-cidadao>>. Acesso em: 10 out. 2018.

GADOTTI, M. **Pensamento Pedagógico Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Ática, 2006.

GERMANO, J. W. Ordem e progresso: o discurso político sobre a educação no Brasil autoritário. **Revista Educação em Questão**, v. 32, n. 18, 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/3917/3184>>.

GIROUX, H. Praticando Estudos Culturais nas Faculdades de Educação. In: SILVA, T. T. (Org.). **Alienígenas na sala de aula: uma introdução aos estudos culturais em educação**. 11. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**: Os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2001. 2 v.

_____. **Escritos Políticos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho e Co-edição de M. A. Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. 1 v.

_____. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

HADDAD, F. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Inep, 2008.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia; Banco de Dados da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

HOSSOÉ, H. S. **A Política de Reordenação do sistema público de TV Brasileiro e o processo de implementação da TV Brasil**. 2012. 158 f. Tese de Doutorado. Programa de Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Microdados do censo escolar 2013**. Brasília: Inep, 2015a. Disponível em:
<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

_____. **Sinopse estatística da educação básica 2015**. Brasília: Inep, 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-daeducacao-basica>>. Acesso em: 01 ago. 2016. 2014 a.

_____. **Microdados do censo escolar 2015**. Brasília: Inep, 2015b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

_____. **Sinopse estatística da educação básica 2015**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-daeducacao-basica>>. Acesso em 01 out de 2018.

INSTITUTO INSPIRARE. **Educação Integral Inovadora na Perspectiva do Inspirare**. [Documento eletrônico]. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/porvir/wp-content/uploads/2016/01/Documento_EducacaoIntegralInovadora_Inspirare.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

ITAÚ SOCIAL. **O Programa Mais Educação**: Relatório de Avaliação Econômica e Estudos Qualitativos. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2015. Disponível em: <https://www.redeitausocialdeavaliacao.org.br/wp-content/uploads/2015/11/relat_Mais_Educa%c3%a7%c3%a3o_COMPLETO_20151118.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

JESSOP, B. **The future of de capitalista state**. Cambridge: Polity, 2002.

KRAMER, S. Crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96 Especial, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

LECLERC, G. de F. E.; MOLL, J. Educação Integral em jornada diária ampliada: universalidade e obrigatoriedade? **Em Aberto**. Brasília, v. 25, n. 88, p. 17-49, jul./dez. 2012. Disponível em: <www.emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto>. Acesso em: 14 ago. 2018.

LEJANO, R. **Frameworks for policy analysis**: merging text and context. Nova York: Routledge, 2006.

_____. Frameworks for policy analysis: merging text and context. Nova York. Routledge, 2006. Resenha de: RODRIGUES, L.C. Novas Perspectivas Metodológicas na Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL**, v. 2, n. 2, p. 117-119, 2015. Disponível em: <www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edicoes/8d/Lea.pdf>. Acesso em: 5 out. 2018.

LIMA, V. F. S. **Resenha de Evaluacion del impacto social**: o valor de lo humano ante la crisis y el ajuste. 2. ed. Buenos Aires: Lumen Humanitas, 1997.

LUGUORI, G. Estado e Sociedade Civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, C. N., TEIXEIRA, A. P. (Orgs). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LUKÁCS, G. **Estética I**: la peculiaridad de lo estético. Barcelona; México, DF: Grijalbo, 1967.

LUZ, L. X. Marco Legal do Público e do Privado na Educação no Contexto Pós-Reforma do Estado. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Gestão Municipal da Educação e As Parcerias com o Instituto Ayrton Senna**. Goiânia: Funape; Recife: Anpae, 2013.

MAINARDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 2 maio 2017.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 5 nov. 2016.

MANIFESTO DOS PIONEIROS. **Revista HISTEDBR on-line**, Campinas, n. especial, p. 188-2014, ago. 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 30 out. 2017.

MANN, H. **Relatório ao Conselho de Educação de Boston, 1848**. Genius, c2018. Disponível em: <<https://genius.com/Horace-mann-twelfth-annual-report-to-the-secretary-of-the-massachusetts-state-board-of-education-1848-annotated>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão popular, 2008.

_____.; ENGELS, F. **Textos sobre Educação e Ensino**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2004.

MENDONÇA, P. M. **O Direito à Educação em Questão**: as tensões e disputas no interior do Programa Mais Educação. 2017. 179 f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação de educação da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Portaria 1.144 de 10 de outubro de 2016, Institui o Programa Novo Mais Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 196, seção 1, 2016a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2016-pdf/49121-port-1145-11out-pdf/file>>.

_____. **Novo programa ajudará estudantes a melhorar desempenho em matemática e língua portuguesa**. MEC, 11 out. 2016b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas>>.

noticias/211-218175739/40271-novo-programa-ajudara-estudantes-a-melhorar-desempenho-em-matematica-e-lingua-portuguesa>. Acesso em: 26 de novembro de 2016.2016b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação de políticas públicas**: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

_____. **Perguntas Frequentes – Programa Novo Mais Educação**. MEC,[201?].

Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=50411-perguntas-frequentes-novo-mais-educacao-pdf&category_slug=novembro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. Secretária de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Coordenação Geral de Ensino Fundamental. **Programa Novo Mais Educação Caderno de Orientações Pedagógicas**. Versão I. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70831-pnme-caderno-de-orientacoes-pedagogicas-pdf/file>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

MÉSZÁROS, I. **A Educação Para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MONTEIRO, M. Sobre a constituição Institucional do Programa Novo Mais Educação: o que há de novo? In: CASTRO, A. E. G. de et al. (Org.). **Educação em Tempo Integral: ampliação de tempos, espaços, horizontes**. Recife: Ed. UFPE, 2018.

MORAES, M. C. **Pensamento Eco-Sistêmico**: educação, aprendizagem e cidadania no século XXI. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MORIN, E. **Complexidade e Transdisciplinaridade**: a reforma da universidade e do ensino fundamental. Tradução de Edgard de Assis Carvalho. Natal: Ed. UFRN, 1999.

MORROW, R. A.; TORRES, C. A. **Teoria Social e Educação**. Porto: Edições Afrontamento, 1997.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas, RS: Educat, 2002.

NOVAES, H.; DAGNINO, R. O fetiche da tecnologia. **ORG & DEMO**, Marília, v. 5, n. 2, p. 189-210, 2004. Disponível em: <www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/orgdemo/article/view/411>. Acesso em: 20 set. 2018.

OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, G. R.; BONFIM, V. S. A Decolonialidade na Educação em Direitos: a reforma do ensino brasileiro. In: JORNADAS BOLIVARES: A EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E 100 ANOS DE CÓRDOBA, 13., maio 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Instituto de estudos Latino-Americano, UFSC, 2017. Disponível em: <<http://www.iela.ufsc.br/jornadas-bolivarianas/xiii-edicao/anaais-da-xiii-edicao-das-jornadas-bolivarianas/jornadas-10>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

PINHEIRO, F. P. da S. Z. **Programa Mais Educação: uma concepção de educação integral**. 2009. 134 f. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.

RIBEIRO, P. R. M. História da Educação Escolar no Brasil: notas para uma reflexão. **Paidéia**, Rib. Preto, n. 4, p. 15-30, fev./jul. 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/paideia/n4/03.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

RODRIGUES, A. T. **Sociologia da Educação**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lamparina editora, 2011.

RODRIGUES, C. M. L.; BARBOSA, Z. J. A Proposta de Formação do Programa Novo Mais educação: ambiguidades e seus contextos. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 4., 15-18 nov. 2017, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: CEMEP, 2017. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/TRABALHO_EV073_MD1_SA2_ID_8441_16102017235028.pdf>. Acesso em: 01 out. 2018.

_____. et al. **O Programa Mais Educação: entre concepções, textos e práticas**. In: Educação em Tempo Integral: ampliação de tempos, espaços, horizontes. Recife: Ed. UFPE, 2018

ROMANELLI, R. A; MARQUES, R. R. L. Revista Nova Escola x Revista Educação: Diálogos e Silêncios sobre a posse do Ministro da Educação Mendonça Filho. **Revista comunicação, cultura e sociedade**, v. 5, n. 5, dez. 2015/dez. 2016. Não paginado.

RUA, M. das G. **Políticas Públicas**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFC, 2012. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos.** Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: <[http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analise depoliticaspUBLICAS.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analise%20depoliticaspUBLICAS.pdf)>. Acesso em: 23 maio 2018.

SANFELICE, J. L. A Política Educacional do Estado de São Paulo: apontamentos. **Nuances: estudos sobre Educação**, São Paulo, ano 17, v. 17, n. 18, p. 146-159, jan./dez. 2010. Disponível em: <[http:// revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/730](http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/730)>. Acesso em: 21 maio 2018.

SANTOS, B. de S. Para uma Sociologia das ausências e uma Sociologia das Emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, p. 237-280, 2002. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/1285>>.

SAVIANI, D. **Escola e democracia:** teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política. 33. ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

_____. **As Concepções Pedagógicas na História da Educação Brasileira.** Texto elaborado no âmbito do projeto de pesquisa “O espaço acadêmico da pedagogia no Brasil”, financiado pelo CNPq, para o “projeto 20 anos do Histedbr. Campinas, 2005. v. 20. Disponível em: <http://www.janduarte.com.br/textos/educacao/concepcoes_pedagogicas.pdf>. Acesso em: 20 março 2017.

_____. Entrevista com Demerval Saviani - PNE. **Portal ANPED**, 07 abr. 2014. Disponível em: <www.anped.org.br/news/entrevista-com-demerval-saviani-pne>. 2014. Acesso em 10 de outubro de 2017.

SCHEFFLER, I. **A linguagem da educação.** São Paulo: Saraiva, 1974.

SCHLEICHER, A. **Students, Computers and Learning:** making the connection. Paris: OECD, Set. 2015. Disponível em: <www.oecd.org/publications/students-computers-and-learning-9789264239555-en.htm>. Acesso em: 5 out. 2018.

SCHULTZ, T. W. **O Capital Humano:** Investimentos em Educação e Pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SOARES, J. F. IDEB na Lei? **Simon's site**, 13 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/sites/simon/?p=2352&lang=pt-br>>. Acesso em: set. 2018.

SPÓSITO, M. P. Juventude e Educação: interações entre a educação escolar e a educação não formal. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 33, n. 2, p. 83-89, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/edurealidade/article/view/7065>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

SILVA, A. A.; SILVA, K. N. P. **Educação Integral no Brasil de Hoje**. Curitiba: CRV, 2012.

SILVA, B. A. R. Diferenças entre as Perspectivas de Educação Integral em Anísio Teixeira e no Programa Mais Educação. **Revista HISTEDBR on-line**, Campinas, n. 61, p. 202-218, mar. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640523>>.

SILVA, F. T. Grandes Educadores - Demerval Saviani. **Revista Projeção e Docência**, v. 8, n. 2, p. 42-49, 2017. Disponível em: <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao3/issue/view/92/showToc>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

SILVA, O. S. e. **Pesquisa avaliativa**: aspectos teóricos-metodológicos. 2. ed. amp. São Paulo: Veras, 2013.

SILVA, V. G. da. A Narrativa Instrumental da Qualidade na Educação. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 19, n. 40, p. 191-221, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2076>>.

SILVEIRA, Z. S. **Educação Profissional no Brasil**: da industrialização ao séc. XXI. In: Educação Pública, Biblioteca, 2 maio 2006. Disponível em: <<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/educacao/0109.html>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 12 nov. 2016.

SOUZA, J. **A Radiografia do Golpe**. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

SPOSATI, A. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO E DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa: CLAD, out. 2002. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_assistencia/pdf/Regulacao_social_tardia_Aldaisa.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

STOKES, S. **Mandates and Democracy**: neoliberalism by surprise in latin American. New York: Cambridge University Press, 2001. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

_____. **Educação é um Direito**. Companhia Editora Nacional. Coleção Cultura, Sociedade e Educação, São Paulo, 1968a. 8 v.

TEIXEIRA, A. **Educação não é Privilégio**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.

_____. **Pequena Introdução à Filosofia da Educação**: a escola progressiva ou a transformação da escola. 5. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968b.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Estatuto Social** – Todos pela Educação. São Paulo: Todos Pela Educação, 25 nov. 2013. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/41.pdf?1054576612>. Acesso em: 20 nov. 2017.

TORRES, C. A. **Democracia, educação e multiculturalismo**. Dilemas da cidadania em um mundo globalizado. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

TRIVIÑOS, A. N. N. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1990.

WU, X. et al. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

APÊNDICE A - QUESTÕES INVESTIGATIVAS

QI1. Em que contexto político e institucional se instala o governo Temer? Reconstituição do golpe.

QI2. Qual o objetivo e a finalidade de melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática? Melhorar indicadores?

QI3. Que legitimidade tem o governo Temer?

QI4. Quais são as propostas do Executivo para promover as mudanças na área de educação?

QI5. Como tem se comportado o governo no diálogo frente às demandas dos setores que representam o campo da educação?

Associações, Conselhos, Comissões do Congresso Nacional? Quem são os interlocutores do governo? Agentes públicos? Privados, internacionais?

QI 5A. Quais as medidas do governo em relação aos Conselhos, Comissões, Conferência Nacional de Educação, etc.

QI5B. Há uma percepção de que o governo impermeável ao debate com a sociedade?

QI6. A quem se destina a educação pública no ciclo básico?

QI7. Quais são as discussões sobre o tema da educação na contemporaneidade? Interdisciplinaridade, transdisciplinaridade?

QI8. Como se deu o processo de formulação, implantação do Programa? O desenho do programa é influenciado porque pressupostos, que ideologia? Que influências podem ser observadas?

QI9. Por que o PNME não se articula com outros programas governamentais? O MEC acredita numa ação isolada, restrita, ao reforço em matemática e português para elevar IDEBs, que é o objetivo último do Programa? Não vê necessidade em articular outras políticas no âmbito da escola pública?

QI10. Que questões há a observar entre os modelos de educação integral da rede privada e da rede pública?

QI11. Para que “tipo” de trabalho a escola pública prepara os cidadãos?

QI12. Quais são os aspectos determinantes da ideologia neoliberal para a educação pública?

QI13. Quais os principais avanços no campo da educação, registrados a partir da CF de 88?

QI14. Quais as relações entre Educação, Cultura e Esportes?

QI15. Que programas do MEC colaboram para essa noção de “facilitar o acesso das crianças e adolescentes a espaços culturais, esportivos e de lazer, previstos na LDB?

QI16. Como o PNME se articula com a LDB na dimensão de ampliação e abrangência dos processos formativos que devem se desenvolver na interação com a vida familiar, na convivência humana?

QI17. Quais as concepções para a educação integral? Para o MEC, associações, estudiosos, pesquisadores, movimentos sociais ligados à educação, professores?

QI19 A – O PNE foi construído de forma democrática?

QI20. O que seria relevante de fato, para uma educação integral do tipo escolar, de qualidade?

APÊNDICE B - *CORPUS DOCUMENTAL* (continua)

Documento	Ano	Trata da	Conexão com a política de educação integral para o Ensino fundamental
CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988	1988	Constituição da República Federativa do Brasil	Capítulo III - Da Educação (art. 205 a 217); Da Cultura (art. 215 a 216-A); Do Desporto (art. 217).
EMENDA CONSTITUCIONAL 95, 2016	2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal	Limitação de recursos para a educação
ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE- LEI 8.069, JULHO D 1990	1990	Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências	Capítulo IV - Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer; Capítulo V -Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho.
LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO – LDB LEI 9394/1996, ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO, 2017	1996 2017	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional	Educação Básica Educação Fundamental Educação Integral Organização da Educação Nacional Arts. 34 e 87
Lei 9.608, de 1998	1988	Dispõe sobre o serviço voluntário	Serviços para o PNME
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2001	2001	Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências (2001 a 2010)	Educação Básica; Ensino Fundamental
DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS – EDUCAÇÃO BÁSICA, 2001	2001	Diretrizes para a educação básica	Educação Fundamental

CORPUS DOCUMENTAL (continuação)

Documento	Ano	Trata da	Conexão com a política de educação integral para o Ensino fundamental
PORTARIA INTERMINISTERIAL N 17, ABRIL DE 2007	2007	Institui PME	Programa Mais Educação - visa fomentar a educação integral de crianças adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar.
DECRETO 7083, 2007	2007	PME	Decreto de instituição
Decreto n. 6. 094, 2007	2007	Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.	Fundamenta a criação do IDEB
Ministério da Educação. Lei n. 11.494 de 2007.	2007	FUNDEB	Recursos para PNME
Lei 12.101, 2009	2009	Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social	Educação básica em tempo integral
RESOLUCAO CNE 4, 2010			Tempo mínimo escola
DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2013	2013	Diretrizes para a educação básica	Ensino Fundamental
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, LEI 13.005, 2014	2014	Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.	Art. 1; Metas 6 e 7
Resolução FNDE N 2 ABRIL, 2016	2016	Revogada	

CORPUS DOCUMENTAL (continuação)

Documento	Ano	Trata da	Conexão com a política de educação integral para o Ensino fundamental
PORTARIA 1.144, 2016	2016	PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO	Todo
DOCUMENTO ORIENTADOR DO PNME- preliminar, s/ data		Orientação ao PNME	Todo
RESOLUÇÃO FNDE Nº 5, 2016	2016	Destina recursos financeiros para o Programa Novo Mais Educação	Todo Rede de atores que atuarão no PNME
RESOLUÇÃO FNDE Nº 9, 2017	2017	Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 5, de 25 de outubro de 2016, que regulamenta a política educacional Programa Novo Mais Educação - PNME	Todo
PORTARIA MEC 826, 2017	2017	Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação - PNME.	Todo
PORTARIA MEC 851, 2017	2017	Define o valor das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC e do Programa Novo Mais Educação - PNME.	Todo

CORPUS DOCUMENTAL (continuação)

Documento	Ano	Trata da	Conexão com a política de educação integral para o Ensino fundamental
RESOLUÇÃO FNDE Nº 12, 2017	2017	Estabelece normas e procedimentos para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos participantes da formação continuada no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - Pnaic e do Programa Novo Mais Educação - PNME.	Todo
Ofício-circular n 27 /2017 COEF/DICEI/SEB/SEB-MEC	2017	PRORROGA PRAZO DE AVALIAÇÃO DE ALUNOS	
Resolução FNDE/CD nº 17 de 22 de dezembro de 2017	2017		
DOCUMENTO DA BASE NACIONAL CURRICULAR- 3ª versão, set 2017	2017	Documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica.	Educação integral
CADERNOS DE ORIENTAÇÕES PEDAGÓGICAS DO NOVO MAIS EDUCAÇÃO, 2017	2017	Implantação do PNME	Todo
Ofício-circular n 17 /2018 DICEI/SEB/SEB-MEC	2018	Prorrogação Monitoramento	Monitoramento do PNME

APÊNDICE C - E-MAIL DE APRESENTAÇÃO

Dirijo-me a V.Sa, para convidá-lo/a a participar como entrevistado/a, da pesquisa de Doutorado que venho realizando no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), no âmbito do Doutorado Interinstitucional UFMA/Fundação Joaquim Nabuco - segue anexa carta de apresentação do Programa da UFMA.

Além de doutoranda do referido Programa, sou servidora da Fundação Joaquim Nabuco, instituição vinculada ao Ministério da Educação e com destacada atuação em estudos de avaliação de políticas de educação nos últimos anos, contribuindo de forma sistemática para a produção de conhecimento sobre o tema.

A pesquisa de doutorado em desenvolvimento, tem como objeto de estudo o “Programa Novo Mais Educação” e tem o objetivo de realizar uma avaliação política do Programa, com vistas a apreender as motivações e o conteúdo substantivo que inspiram a ideia do “novo” na política de educação integral para o ensino fundamental do governo Temer.

Nesse sentido, e considerando a destacada posição que V.Sa. ocupa na condução do Programa no âmbito do MEC, vimos convidá-lo/a a contribuir com a pesquisa. Para tal, gostaríamos de agendar uma entrevista presencial a se realizar em Brasília, se possível, ainda em 2017.

Considerando que nesta fase o trabalho contempla a realização de outras entrevistas no MEC, e ainda, a necessidade de otimizar o tempo dos entrevistados e racionalizar os custos da pesquisa, venho solicitar que V.Sa, caso concorde em participar da pesquisa, programada para o mês de novembro, indique um interlocutor/a com quem eu possa tratar da agenda do encontro, que tem duração prevista de 60 a 90 minutos.

A resposta a essa consulta, assim como qualquer informação adicional que V.Sa julgue necessária ao pleno entendimento do propósito da pesquisa e/ou da entrevista, podem ser encaminhadas pelo e-mail: monica.monteiro@fundaj.gov.br ou pelo fone (81) 992012552.

Grata pela atenção,

Mônica Monteiro

Analista em C&T da Fundação Joaquim Nabuco/MEC

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da UFMA

APÊNDICE D - ROTEIRO EDUCAÇÃO INTEGRAL E PNME

Pesquisa de doutorado - Programa Novo Mais Educação

Mônica Monteiro – Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do maranhão (UFMA) e Analista em C&T da Fundação Joaquim Nabuco

PARTE 1 – IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO/A

Fonte: DOU e Lattes

1. Nome entrevistado/a:

2. Cargo/função/Instituição, desde ____/____/____:

3. Formação/experiência vinculada ao tema da educação integral/vínculo no MEC

Local e Data: _____

PARTE 2 – EDUCAÇÃO INTEGRAL E O PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO

O PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO

1. Como surgiu o “Programa Novo Mais Educação”?

1.1 Como se deu, no âmbito do MEC o processo de decisão pelo “Programa Novo Mais Educação”?

1.2. De quem foi a ideia?

1.3 Quem são os “patrocinadores” do Programa, no âmbito do MEC? (Entusiastas, defensores);

2. Por que “Novo” Mais Educação? Para vocês, ele representa uma espécie de continuidade em relação ao Programa Mais Educação?

2.1. **Se não**, em que ele difere?

2.1.1. Antes do lançamento do PNME foi realizado algum diagnóstico sobre o programa antecedente, identificando os problemas, entraves, dificuldades do Programa Mais Educação? Se sim:

2.2.2. Quais as principais dificuldades relatadas?

2.2.3. Há lições a serem observadas no Programa Mais Educação?

2.1.4. O que é “novo”?

2.1.5. O que permanece do “Mais Educação”?

2.1.6. Por que vocês mantiveram o nome “Mais Educação”?

2.2. **Se sim**, em que sentido?

2.2.1. O que “teria” de continuidade?

3. Como foi o processo de formulação do programa?

3.1. Quem são os sujeitos envolvidos na formulação do Programa?

3.2. Com base em que foi construído?

3.2. O Programa nasce sob que pressupostos teóricos?

3.2.1. Quais os principais documentos que fundamentaram a formulação do Programa?

3.2.2. Há documentos preliminares que relatam sobre o processo de formulação (reuniões, versões anteriores), que possam ser consultados?

3.2.3. O documento “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2018: Aprendizagem para realizar a promessa de educação” do Banco Mundial (set/17) é inspirador para o MEC?

3.2.4. Que influências externas (ao MEC) foram relevantes para o processo de formulação do Programa?

3.3. Houve atuação de grupos, no campo público ou privado, quando da formulação do Programa?

3.3.1. Quem são os parceiros do MEC no PNME?

3.4. Quais foram os consensos orientadores do processo de formulação?

3.4.1. Quais os principais problemas identificados durante o processo de formulação?

3.5. O Programa é inspirado em alguma experiência nacional, estadual ou municipal? (No presente e/ou no passado);

3.6. Há experiências de educação integral, fora do campo público - organizações sociais e/ou, no campo privado - que inspiraram o Programa?

3.7. Há experiências internacionais que inspiraram o modelo proposto?

3.8. Que grupos tem exercido ou tentado exercer influência sobre o Programa?

3.8.1 Quais os principais consensos e contradições que se pode identificar nessa arena?

EDUCAÇÃO INTEGRAL

1. Na sua opinião, o que a **Educação Integral**, para assim ser identificada, deve contemplar?
2. Qual a concepção de **Educação Integral** que permeia o “Programa Novo Mais Educação”?

O MEC está capitaneando o debate para a formulação do documento **Base Nacional Comum Curricular**, trazendo como introdução ao tema da educação integral o seguinte:

“O que aprender, para que aprender, como ensinar, como promover redes de aprendizagem colaborativa e como avaliar o aprendizado. No novo cenário mundial, comunicar-se, ser criativo, analítico-crítico, participativo, produtivo e responsável requer muito mais do que a acumulação de informações” (BNCC, p. 19).

Nesse sentido, o documento enfatiza,

“Nesse contexto, a BNCC afirma, de maneira explícita, o seu compromisso com a educação integral, reconhecendo que a educação básica deve visar à formação e ao desenvolvimento humano global, o que implica romper com visões reducionistas que privilegiam a dimensão intelectual (cognitiva) ou a dimensão afetiva, ou, ainda, que confundem “educação integral” com “educação ou escola em tempo integral”.

3. Diante do exposto no documento de apoio à discussão sobre o BNCC, em que sentido a proposta do PNME colabora com essa visão explicitada no documento da BNCC?

A Portaria de instituição do “Programa Novo Mais Educação”, se fundamenta, dentre outros marcos legais, no artº 34 da LDB/96 que “... determina a progressiva ampliação do período de permanência na escola...”. Por sua vez, o PNE 1 (Lei 10.172/2001) fixa como meta (21): “Ampliar, progressivamente a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de **pelo menos sete horas diárias**, com previsão de professores e funcionários em número suficiente.

4. Por que o Programa Novo Mais Educação, adota uma carga mínima de 5 horas diárias?
5. Por que o Programa **prioriza o** acompanhamento pedagógico em português e matemática?
6. Por que o Programa manteve as atividades complementares e opcionais do Mais Educação?

As propostas para educação integral, previstas na meta 6 do PNE/Lei 13.005/15 são bem abrangentes e incluem, desde adaptação de estruturas físicas das escolas, ao estímulo a atividades de esportes e cultura, dentre outras.

7. Qual a colaboração do PNME para o atendimento da meta 6 do PNE/Lei 13.004/17?
8. Há outras ações ou programas em desenvolvimento no MEC, convergindo para a realização da Meta 6? Quais?

CONCEPÇÃO, PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS

O PNME explicita em seus documentos oficiais a necessidade de melhoria do rendimento dos alunos – além de declarar outras finalidades, como redução do abandono, reprovação, e distorção idade/ano – visando a melhoria dos resultados de aprendizagem do ensino fundamental nos anos iniciais e finais, e registra o fato do não alcance das metas do IDEB em 2013 e 2015 em seus *considerandos*. Dessa maneira:

1. A avaliação do Programa estará associada à elevação dos níveis do IDEB?
2. Na sua opinião, é possível afirmar que há um pressuposto no sentido de que a elevação dos níveis de proficiência poderá levar a uma melhoria na qualidade da educação?

Com relação à melhoria do rendimento dos alunos, o Programa prevê a pactuação de metas entre o MEC, os entes federados e as escolas participantes, além de monitorar e avaliar periodicamente a execução e os resultados do programa.

3. Como surgiu a ideia do monitoramento do Programa?
4. O monitoramento tem que objetivo?
5. Como esses processos estão estruturados no âmbito do MEC?
6. Quais os primeiros resultados?

7. O que envolve a parceria do MEC com a Universidade de Juiz de Fora/ CaEd? (tipo de parceria/custos)
8. Como pesquisadora, posso ter acesso ao Caed digital da UFJF?

ARQUITETURA

A configuração institucional do Programa se apresenta de maneira consolidada marcando o posicionamento de três grupos de atores: o Governo Federal (MEC/SAB E FNDE) responsáveis pelo apoio técnico e financeiro ao Programa; os entes federados e as entidades executoras, que indicam as escolas; e as unidades executoras, que implantam o Programa.

1. Na configuração do Programa, qual o papel da escola na implantação do Programa?
2. E dos entes externos à escola (família/comunidade do entorno)?
3. Como as secretarias de educação receberam a proposta do PNME?
4. Como a União Nacional do Dirigentes Municipais (Undime) recebeu ou colaborou com o Programa?
5. E o Conselho Nacional de Secretário de Educação?
6. O Programa foi apresentado/discutido em algum desses fóruns?

O Caderno de orientações pedagógicas (2017) oferece uma ampla prescrição de orientações a professores, coordenadores, articuladores de **conteúdos e metodologias** para apoiar o acompanhamento em matemática e português a partir de sites e programas que estariam a exigir um certo nível de inserção tecnológica nas escolas para acesso dos estudantes.

7. Com base no censo 2016 (dados escolas com acesso à internet), vê-se que não se trata ainda de uma realidade no universo das escolas públicas. Como ter acesso às prescrições do MEC sem internet?
8. Há alguma ação complementar do MEC para essas escolas
9. Internet e Ideb

Nos textos enunciados não há previsão de articulação com outros programas governamentais em nível federal para a construção da agenda de educação integral conferindo uma certa onipotência ao “Programa Novo Mais Educação”. O PME previu a construção de uma rede, articulando-se com outros programas do governo federal, como: Programa Bolsa Família, Segundo Tempo, Plano de Desenvolvimento da Escola, Saúde na Escola, Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), Programa Escola Aberta, Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), na expectativa de que essa rede contribuiria para o reforço às estratégias intersectoriais e interministeriais de vinculação a diferentes políticas sociais, dando maior materialidade ao sistema de ensino em tempo integral.

10. Por que o Programa não é mais articulado a outras políticas em nível federal?
11. Qual é a estratégia do PNME para garantir materialidade à proposta de educação integral, para que possa ser reconhecido como de educação integral?
12. Qual foi orçamento do PNME para 2017, e previsão para 2018?
13. Qual a principal fonte de financiamento do Programa?
14. Como foram estabelecidas as prioridades no atendimento às escolas?

15. O objetivo é atender as escolas que já executavam o Programa Mais Educação? (PDDE)

16. Isso poderia ser entendido como um reforço aos critérios do PME?

17. Qual é a meta do PNME para 2017 e para 2018 em números:

a) recursos; e

b) número de alunos atendidos?

c) qual o programa e a atividade orçamentária do PNME no âmbito do FNDE?

Considerando o lançamento do PNME em outubro de 2016, e o fato de que muitas escolas já estavam integradas ao Programa Mais Educação de 2007, na sua opinião, que “novidade” as escolas percebem no Programa Novo Mais Educação?