



**UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA**

---

**CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**

**MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**CAMILA APARECIDA PIO**

**A POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO  
INTEGRAL IMPLEMENTADA PELOS GOVERNOS LULA  
(2003/2010): O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO**

**ORIENTADORA: PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. ELIANE CLEIDE DA SILVA CZERNISZ**

---

**Londrina, PR  
2014**



# UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA

---

CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO



---

Londrina, PR  
2014

CAMILA APARECIDA PIO

**A POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO  
INTEGRAL IMPLEMENTADA PELOS GOVERNOS LULA  
(2003/2010): O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eliane Cleide da Silva Czernisz

**Londrina, PR  
2014**

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca  
Central da Universidade Estadual de Londrina**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

P662p Pio, Camila Aparecida.

A política pública brasileira de educação integral implementada pelos governos Lula (2003/2010) : o Programa Mais Educação / Camila Aparecida Pio. – Londrina, 2014.  
122 f. : il.

Orientador: Eliane Cleide da Silva Czernisz.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação, Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2014.

Inclui bibliografia.

1. Programa Mais Educação (Brasil) – Teses. 2. Educação e Estado – Brasil – Teses. 3. Educação integral – Teses. 4. Brasil – Política e governo – 2003-2010 – Teses. I. Czernisz, Eliane Cleide da Silva. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Educação, Comunicação e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU 37.014(81)

CAMILA APARECIDA PIO

**A POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL  
IMPLEMENTADA PELOS GOVERNOS LULA (2003/2010): O  
PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eliane Cleide da Silva Czernisz  
UEL – Londrina - PR

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Amélia Kimiko Noma  
UEM – Maringá - PR

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José Ferreira Ruiz  
UEL – Londrina - PR

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marleide Rodrigues da Silva Perrude  
UEL – Londrina - PR

Londrina, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

Dedico este trabalho à minha família, pelo apoio incondicional em todas as etapas da vida. Por acreditarem nos meus sonhos e me apoiarem durante a caminhada.

## **AGRADECIMENTOS**

À Profª Drª Eliane Cleide da Silva Czernisz, orientadora desta pesquisa, cujo apoio e confiança possibilitaram-me desenvolver este trabalho. Registro meus agradecimentos pelas inúmeras contribuições acadêmicas e pela compreensão em muitos momentos.

Às professoras Drª. Amélia Kimiko Noma, Drª. Maria José Ferreira e Drª. Marleide Rodrigues da Silva Perrude, que compuseram a banca examinadora de qualificação e de defesa, agradeço pela atenção dedicada à leitura do trabalho e pelas inúmeras contribuições.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação, cujas discussões contribuíram para o meu processo de formação.

Ao Sr. Emilson José Rosa, Secretário do Programa de Pós-Graduação em Educação, e à Profª Dra. Sílvia Márcia Ferreira Meletti, Coordenadora do Programa, meus sinceros agradecimentos pela disposição para esclarecer as dúvidas e incentivar a realização da pesquisa.

Aos professores do curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Norte do Paraná, Campus de Cornélio Procopio – UENP/CP, que contribuíram para minha formação acadêmica, e me incentivaram a continuar os estudos. Em especial, à Profª Roberta Negrão de Araújo, minha orientadora no trabalho de conclusão de curso.

Aos professores da Escola Municipal Francisco Escorsin, do Colégio Estadual Papa Paulo VI, e do Colégio Estadual Cristo Rei, pelo incentivo em toda minha formação escolar.

“O advento da escola unitária significa o início de novas relações entre trabalho intelectual e trabalho industrial não apenas na escola, mas em toda a vida social. O princípio unitário, por isso, refletir-se-á em todos os organismos da cultura, transformando-os e emprestando-lhes um novo conteúdo”.

Antônio Gramsci

PIO, Camila Aparecida. **A política pública brasileira de educação integral implementada pelos governos Lula (2003/2010): o Programa Mais Educação.** 2014. 124 fls. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a política pública brasileira de educação integral, implementada pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, no período de 2003 a 2010. Buscou-se responder à seguinte problemática: Qual a proposta dos governos Lula para a educação? Como se configura a política pública brasileira de educação integral, implementada na sua gestão? Qual a proposta do Programa Mais Educação como expressão da política pública de educação integral? Desenvolvida a partir da análise da estrutura capitalista e da conjuntura política brasileira adotada desde os anos de 1990, nesta pesquisa, procura-se, especificamente, discutir a proposição de educação dos governos Lula; analisar a configuração da política pública de educação integral, implementada por seu governo; debater a proposta do Programa Mais Educação enquanto iniciativa de fomento à educação integral de crianças, jovens e adolescentes. Concretizou-se esta pesquisa por meio de discussão bibliográfica e análise de documentos. Para tanto, estabeleceu-se um diálogo entre autores que discutem a temática e as fontes primárias utilizadas para compreender a política de educação integral, como a Portaria Interministerial nº 017/2007, o Decreto nº 7.083/2010, a trilogia de cadernos Série Mais Educação (2009) e os Manuais Operacionais de Educação Integral. Os dados obtidos na pesquisa permitem compreender que a política pública de educação integral, assumida pelos governos Lula, expressa por meio do Programa Mais Educação, apresenta como gênese a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, a partir da reinvenção do tempo e do espaço escolar em instituições de baixo IDEB e localizadas em bairros vulneráveis. Percebe-se que esta política exige que a escola assuma não só a função de educar, mas de zelar pela garantia dos cuidados básicos com as crianças, jovens e adolescentes. Assim, torna-se evidente que a educação nos governos Lula foi desenvolvida em articulação com as estratégias de redução da pobreza, encaminhamento que demarca, além da preocupação governamental, as exigências do sistema capitalista para a regulação social.

**Palavras-chave:** Política Educacional. Educação Integral. Programa Mais Educação. Governos Lula.

PIO, Camila Aparecida. **The Brazilian public policy for full-time education implemented by Lula's two-term administration (2003/2010): the Mais Educação Program.** 2014. 124 fls. Dissertation (Masters degree in Education) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

## **ABSTRACT**

The objective of this research is to analyze the Brazilian public policy for full-time education implemented by Lula's two-term administration between 2003 and 2010, by trying to answer the following questions: What's Lula's two-term administration proposal for education? How is the full-time education policy implemented by President Lula's government designed? What's the proposal of the Mais Educação (More Education) Program as an expression of a full-time education policy? Based on an analysis of the capitalist structure and the Brazilian political context adopted since the 1990's, this study seeks to address, more specifically, the educational proposal of the Lula's two-term administration; to analyze the configuration of the full-time public education implemented by his government; and to discuss the Mais Educação Program proposal designed to foster full-time education to children, pre-adolescents and adolescents. This study was carried out through a bibliographic review and documents analyses. To do so, a dialogue between the authors who have discussed the theme and the primary sources used to understand the full-time education policy adopted by Lula such as the Interdepartamental Administrative Rule n. 017/2007, the Decree n. 7.083/2010, the Mais Educação Series (2009) trilogy of books and the Full - Time Education Operational Manuals were discussed. Research data showed that the basic principle behind the full-time education policy adopted by Lula's two-term administration and expressed by the Mais Educação Program is the expansion of the amount of time students spend at school by reinventing school time and space at low IDEB (Basic Education Development Index) institutions located in vulnerable neighborhoods. It is noted that this policy requires that the school takes up not only its educational function but also cares for the basic needs of children, pre-adolescents and adolescents. Therefore, it becomes evident that education during Lula's two-term administration was developed in articulation with other poverty reduction strategies which stresses not only the government preoccupation but also its desire to meet the demands of a capitalist system for social regulation.

**Key-word:** Educational Policy. Full - time Education. Mais Educação Program. Lula's two-term administration.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Produções acadêmicas <i>stricto-sensu</i> do período de 2000 – 2013..	24
<b>Tabela 2</b>	O Consenso de Washington está morto; longa vida ao novo Consenso de Washington.....	35
<b>Tabela 3</b>	Síntese das discussões da trilogia de cadernos <i>Série Mais Educação</i> .....	83
<b>Tabela 4</b>	Tabela de cálculo do valor transferido às escolas, nas categorias econômicas de custeio e capital, destinado à aquisição de materiais permanentes e de consumo e à contratação de serviços necessários ao desenvolvimento das atividades.....	101
<b>Tabela 5</b>	Levantamento de escolas que aderiram ao Programa Mais Educação no ano de 2012 e de escolas selecionadas para adesão nos anos de 2013 e 2014.....	102

## LISTA DE SIGLAS

ANFOPE	– Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação
BM	– Banco Mundial
CAIC	– Centro de Educação Integral a Criança e ao Adolescente
CAPES	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CECR	– Centro Educacional Carneiro Ribeiro
CENPEC	– Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CF/88	– Constituição da República Federativa do Brasil
CIAC/BR	– Centro Integrado de Atenção à Criança
IEP's	– Centros Integrados de Educação Pública
CNTE	– Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED	– Conselho Nacional de Secretários de Educação
DCEI	– Diretoria de Currículos e Educação Integral
EJA	– Educação de Jovens e Adultos
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FIES	– Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDBEN	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	– Ministério da Educação
OMC	– Organização Mundial do Comércio

ONGs	– Organizações não governamentais
PA	– Plano de Atendimento
PAC	– Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	– Plano de Ações Articuladas
PDDE	– Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	– Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE Escola	– Plano de Desenvolvimento da Escola
PNE	– Plano Nacional de Educação
PPA	– Plano Plurianual
PPP	– Projeto Político Pedagógico
PROFIC/SP	– Programa de Formação Integral da Criança
PRONATEC	– Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	– Programa Universidade para Todos
PT	– Partido dos Trabalhadores
SEB	– Secretária da Educação Básica
SECAD	– Secretaria de Educação Continuada, alfabetização e Diversidade
SECADI	– Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
UNDIME	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
URV	– Unidade Real de Valor

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
1.1	AS FONTES PESQUISADAS.....	23
1.2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	23
1.3	A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....	29
<b>2</b>	<b>O CONTEXTO QUE ANTECEDE A PROPOSIÇÃO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL NOS GOVERNOS LULA.....</b>	<b>31</b>
2.1	O DESENVOLVIMENTO DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL.....	31
2.2	A RECONFIGURAÇÃO DO PROJETO NEOLIBERAL.....	40
2.3	NEOLIBERALISMO E EDUCAÇÃO.....	45
<b>3</b>	<b>A PROPOSTA EDUCACIONAL NOS GOVERNOS LULA.....</b>	<b>50</b>
3.1	O CONTEXTO DA ELEIÇÃO DO PRESIDENTE LULA.....	50
3.2	OS GOVERNOS LULA: ALGUNS APONTAMENTOS.....	52
3.3	A EDUCAÇÃO NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE).....	61
3.4	A PROPOSTA EDUCACIONAL DOS GOVERNOS LULA.....	66
<b>4</b>	<b>A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL IMPLEMENTADA POR MEIO DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO.....</b>	<b>70</b>
4.1	A BASE LEGAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL NOS GOVERNOS LULA.....	73
4.1.1	A legislação específica do Programa Mais Educação.....	78
4.2	A TRILOGIA DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: ALGUNS APONTAMENTOS.....	83
4.2.1	A intersetorialidade na implantação e implementação do Programa Mais Educação.....	84
4.2.2	A construção da concepção de educação integral do Programa Mais Educação.....	87
4.2.3	A interculturalidade e os projetos pedagógicos do Programa Mais Educação.....	92

4.3	DA ADESÃO AO FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA: ASPECTOS DO MANUAL OPERACIONAL DE EDUCAÇÃO INTEGRAL.....	94
4.3.1	Do financiamento da educação ao financiamento da educação integral.....	98
4.4	O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL.....	103
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>108</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>112</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A escola pública brasileira, é marcada pelo caráter elitista, que dificulta tanto o acesso quanto a permanência, tornando-se fatores agravantes da exclusão escolar de grande parte dos filhos da classe trabalhadora. Embora a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) tenha se evidenciado a obrigatoriedade do ensino fundamental dos 7 aos 14 anos, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional nº 059/2009, que define a educação básica pública e gratuita dos 4 aos 17 anos, incluindo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, é possível destacar que, mesmo com a ampliação desta obrigatoriedade, a educação brasileira ainda é foco de inúmeras discussões em torno de sua organização e garantia de acesso e permanência.

Neste contexto de ampliação da obrigatoriedade da educação básica, percebe-se o estabelecimento de diversas políticas e programas educacionais, elaborados pelo Ministério da Educação (MEC), implantados e implementados nas instituições escolares, dentre os quais, o Programa Mais Educação. Como o tema suscita vários debates, toma-se por objeto de estudo desta pesquisa a política pública brasileira de educação integral implementada pelos governos Lula, expressa pelo Programa Mais Educação, implantada durante os mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2006, 2007/2010).

O interesse por tal tema surgiu durante os estágios obrigatórios do curso de Pedagogia realizados em escolas do município de Cornélio Procopio, Paraná, que se denominavam “Escolas de Educação Integral”, nas quais foi possível constatar que a ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola era prioridade da política do município. Com base nesta problemática evidenciada nos estágios, realizou-se um estudo com o título “Escola em Tempo Integral: limites e avanços no processo de implantação”, no qual foram discutidos os limites e avanços no processo de implantação do projeto de educação integral do município de Cornélio Procopio. Este interesse foi aprofundado com a experiência profissional em seis instituições de educação integral no município de Ibiporã, Paraná, que também focavam a ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola. Neste sentido, pesquisar esta temática no mestrado em educação oportuniza aprofundar o estudo já iniciado na graduação, propicia novas indagações, agora voltadas para o

estudo da política pública de educação integral adotada pelo Governo Federal, nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Para tanto, como problema de pesquisa, questiona-se nesta investigação: Qual a proposta dos governos Lula para a educação? Como se configura a política pública brasileira de educação integral, implementada na sua gestão? Qual a proposta do Programa Mais Educação como expressão da política pública de educação integral?

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a política pública brasileira de educação integral, implementada pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, no período de 2003 a 2010, em articulação com o seu contexto histórico, social, político e econômico. Especificamente, pretende-se discutir a proposição de educação dos governos Lula; analisar a configuração da política pública de educação integral, implementada por seu governo; debater a proposta do Programa Mais Educação, enquanto iniciativa de fomento à educação integral de crianças, jovens e adolescentes.

Este estudo, desenvolvido a partir de análise documental e pesquisa bibliográfica, utiliza-se das categorias contradição, totalidade, reprodução, mediação e hegemonia, abordadas por Cury (1992, p. 9) no estudo “Educação e Contradição”, que tem como proposta “[...] compreender o fenômeno educativo dentro de uma abrangência maior”. Neste mesmo trabalho, Cury (1992, p. 26-27) afirma que tais categorias “[...] oferecem subsídios nos atos de investigar a natureza da realidade social e as vinculações das propriedades da educação nessa mesma realidade”. Realizar este estudo a partir das categorias analíticas de Cury (1992) e fundamentado no materialismo histórico dialético requer a compreensão da categoria práxis, que, para Netto e Braz (2006, p. 44), seria, na sua amplitude, a categoria que “[...] revela o homem como ser *criativo* e *autoprodutivo*: ser da práxis, o homem é produto e criação da sua auto-atividade, ele é o que (se) fez e (se) faz”. Assim, a categoria práxis permite compreender a política pública de educação integral como uma produção humana, não só teórica, mas prática, produzida a partir da compreensão da realidade em esta se insere e se inseriu ao longo da história.

A categoria contradição, destacada por Cury (1992), é a base de sustentação da análise do contexto econômico e político em que a política de educação integral se desenvolveu. Neste aspecto, a contradição, “[...] ao interpretar o real, capta-o como sendo resultado de uma inadequação pugnativa entre o *que é* o

que ainda não é, numa síntese contraditória” (CURY, 1992, p. 31). Destaca-se que o real não compreende apenas os acontecimentos atuais, mas uma síntese relacional do que foi e do que ainda não foi. Desta forma, analisar a política pública de educação integral nos governos Lula, com foco no Programa Mais Educação como sua manifestação, significa discuti-la como expressão do tempo presente. Entende-se que, por esta categoria, busca-se verificar esta política como expressão da síntese de lutas e interesses contraditórios e divergentes de classes sociais distintas que revelam a necessidade tanto de superação quanto de manutenção da sociedade capitalista.

Neste sentido, ressalta-se o que diz Cury (1992, p. 72):

A escolarização generalizada, como base essencial da formação profissional do produtor imediato, tem por condição a separação social e técnica da força de trabalho dos meios de produção. O mesmo se fará com o saber, buscando separá-lo (como saber instrumento) do fazer real dos sujeitos. E, como os sujeitos jamais se separam dos seus atos, é preciso elaborar um saber falso e falsificador, o que explica a tentativa de reduzir os limites da formação: tudo o que se refere ao conhecimento do conjunto do processo de produção é não só *inútil como prejudicial ao bom andamento da empresa*. A escola, como mercadoria, cujo valor é determinado pelas necessidades da classe capitalista, buscará articular as necessidades próprias da classe trabalhadora em torno das necessidades próprias do capital. O que não ocorre pacificamente, pois a separação da força de trabalho dos meios de produção implica sua reunião forçada e contraditória no local de trabalho e a falsificação absoluta do saber implicaria a perda total da identidade da classe. Ainda que incipiente, uma identidade existe e consiste na própria condição de classe.

O entendimento da contradição se faz, considerando a totalidade, outra categoria que possibilita analisar a política de educação integral desenvolvida nos governos Lula, haja vista que a mesma não pode ser tomada como uma parte isolada da política deste governo, mas como uma parte que compõe o todo. Cabe destacar que “[...] a totalidade não é um todo já feito, determinado e determinante das partes, não é uma harmonia simples, pois não existe uma totalidade acabada, mas um processo de totalização a partir das relações de produção e de suas contradições” (CURY, 1992, p. 35).

Esta perspectiva de análise permite considerar a historicidade e a dialética, presentes nas relações sociais, como se pode constatar no seguinte trecho:

A totalidade concreta, contudo, não é algo que tenha uma existência em si. Ela é o processo de criação de sua estrutura porque é vista como uma produção social do homem. Isto quer dizer que a totalidade concreta implica historicização dos fenômenos, ou seja, impõe-se pensá-la não a partir de si própria, mas a partir de totalidades concretas (CURY, 1992, p. 37).

A reflexão sobre a educação, segundo a categoria totalidade, permite vislumbrar as possibilidades de superação a partir das contradições sociais. No caso da política pública de educação integral, cumpre questionar-se a essência da proposta como forma concreta e acabada da educação integral dentro de uma totalidade de relações sociais e defesas divergentes que partem das diferentes classes sociais que hoje compõem a sociedade.

Considerar a contradição e a totalidade implica negar a determinação, a naturalização e a reprodução social pela educação. A categoria reprodução é justificada “[...] pelo fato de toda sociedade tender, em suas instituições, à sua autoconservação, reproduzindo as condições que possibilitam a manutenção de suas relações básicas” (CURY, 1992, p. 28). Nesta percepção, destaca-se o capitalismo, que busca reproduzir a relação de acumulação, e, conforme afirmou Cury (1992, p. 59), “[...] não se trata apenas de relacionar a educação com a reprodução dos meios de produção, mas, fundamentalmente, com a reprodução das relações de produção”. O autor prossegue dizendo que neste processo há a formação de trabalhadores cuja forma de pensar é induzida a manter tais relações de produção e “[...] isso se dá pela mediação de práticas sociais que concorrem para a divisão do trabalho, entre elas as práticas escolares [...]”.

Neste processo, a educação torna-se instrumento de reprodução da força de trabalho, das formas de vida e da sociabilidade necessária ao mundo capitalista. Este dado reforça a opção pelo questionamento de como se configura a política pública de educação integral enquanto projeto de educação. Trata-se de uma questão central, conforme argumentos de Cury (1992, p. 60):

O capitalismo de hoje não recusa, de fato, o direito de educação à classe subalterna. O que ele recusa é mudar a função social da mesma, isto é, sua função de instrumento de hegemonia. A educação como uma forma de apropriação do saber não o torna um elemento anódino. Envoltos por uma direção, o saber responde a interesses cujas raízes residem na necessidade de manter uma estruturação econômico-social que o torne uma força produtiva sem pôr em risco a organização social do trabalho.

Analisar a educação da forma como nos é apresentada na sociedade capitalista, conforme esclarece Cury (1992), é negar a possibilidade de superação das relações de dominação que estão presentes no sistema capitalista.

É nas relações sociais de dominação que se configura a centralidade da categoria hegemonia para a compreensão da política de educação integral dos governos Lula. Neste aspecto, destacam-se os argumentos de Cury (1992, p. 48), para quem:

A hegemonia é a capacidade de direção cultural e ideológica que é apropriada por uma classe, exercida sobre o conjunto da sociedade civil, articulando seus interesses particulares com os das demais classes de modo que eles venham a se constituir em interesse geral. Referida aos grupos e facções sociais que agem na totalidade das classes e no interior de uma mesma classe, ela busca também o consenso nas alianças de classe, tentando obter o consentimento ativo de todos, segundo os padrões de sua direção.

Cury (1992, p. 47) também destaca que os problemas das relações sociais de dominação são reflexos das tendências que o sistema capitalista tende a executar no seu processo de dominação, buscando “[...] assegurar sua exploração através de meios não-econômicos. [...] através de um discurso pretensamente universal, igualitário e, portanto, falsamente idêntico e homogêneo”.

É importante esclarecer que, para garantir a manutenção da sociedade capitalista, os grupos dominantes apresentam o Estado como um organismo do povo, que toma “[...] a seu cargo alguns interesses dos grupos dominados” (CURY, 1992, p. 57). Nesta relação, a educação é contraditoriamente um dos principais instrumentos de dominação e emancipação. Ao mesmo tempo em que o Estado a considera um direito social universal, formulando programas e leis educacionais que atendem, mesmo que parcialmente, aos interesses da classe dominada, a utiliza como estratégia para garantir o consenso entre as diferentes classes sociais e a hegemonia dominante.

Por este pressuposto, entende-se, a partir do autor, que, mesmo a educação sendo o lugar de luta pela hegemonia de classe, esta também pode ser o lugar de mediação, já que possibilita tanto a reprodução e manutenção da sociedade capitalista dominante, como a transformação e revolução da mesma. Sobre esta relação, Cury (1992, p. 66) defende que:

Na medida em que a educação se torna um meio de uma expressão coerente e adequada de uma concepção de mundo que se oponha à mistificação, ela é, antes de tudo, lugar de luta pela hegemonia de classe, pois a efetividade de uma dominação absoluta eliminaria a contradição, condição básica da sociedade de classes. A educação como mediação tanto funciona, embora em graus diferentes, para a afloração da consciência, como para impedi-la, tanto para difundir, como para desarticular.

Considerando a categoria mediação, a análise da política pública de educação integral pretende ser entendida como instrumento para o desvelamento da política, no sentido de questioná-la e compreendê-la. Desta maneira, busca-se analisar tal política considerando, conforme Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), que a política educacional, enquanto política pública, tem uma 'importância estratégica' para o Estado capitalista. De acordo com as autoras, as políticas públicas:

Por um lado, revelam características próprias da intervenção de um Estado submetido aos interesses gerais do capital na organização e na administração da *res publica* e contribuem para assegurar e ampliar os mecanismos de cooperação e controle social. Por outro, como o Estado não se define por estar à disposição de uma ou outra classe para seu uso alternativo, não pode se desobrigar dos comprometimentos com as distintas forças sociais em confronto. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 8-9).

Percebe-se, pelo excerto, que as autoras compreendem as políticas públicas como espaço de lutas entre classes distintas com horizontes sociais também distintos. A compreensão da política educacional, a partir desta concepção, permite, como expressaram Shiroma, Moraes e Evangelista (2000, p. 9), análises que considerem “[...] não apenas a dinâmica do movimento do capital, seus meandros e articulações, mas os antagônicos e complexos processos sociais que com ele se confrontam”. Se, por um lado, este percurso metodológico é por si grandioso demais, como indicaram as autoras, por outro, considera-se aqui que não há sentido em se desenvolver uma análise que se mantenha apenas na superfície dos fatos. Com base nesta posição é que se elege a análise de documentos para discutir a política pública de educação integral.

Evangelista (2009, p. 2) afirma que os documentos de política educacional “[...] expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais”. Deste modo, a autora

ressalta que cabe ao pesquisador trazer para a pesquisa o “sentido da fonte”, tirar da fonte os “projetos históricos”.

As observações de Evangelista são importantes e complementam a discussão de Shiroma, Campos e Garcia (2005), que advertem que analisar a política educacional por meio de documentos é uma tarefa que exige cautela. Para isso, fundamentadas em Bowe e Ball (1992), as autoras apresentam três contextos nos quais as políticas educacionais são produzidas e se desenvolvem.

O primeiro contexto destacado é o de influência, que se refere ao espaço onde as políticas são produzidas, caracterizando-se como um local de disputa de interesses. O segundo é o de produção de textos, no qual deve ser analisada a narrativa que sustenta os documentos, e que, em sua maioria, vale-se de uma linguagem apelativa, persuasiva e conta com a mídia e o mercado para sua disseminação. O terceiro é o da prática, no qual se insere a implantação das políticas. As autoras Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 430) alertam que,

As recomendações presentes nos documentos de política educacional amplamente divulgados por meios impressos e digitais não são prontamente assimiláveis ou aplicáveis. Sua implantação exige que sejam traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade [...].

Com base na percepção de que a política educacional pode ter inúmeras interpretações, a análise documental em uma pesquisa consiste em:

[...] colocar o dito em relação ao não dito, o que o sujeito diz em um lugar com o que é dito em outro lugar, o que é dito de um modo com o que é dito com outro, procurando ouvir, naquilo que o sujeito diz, aquilo que ele não diz, mas que constitui igualmente os sentidos de suas palavras (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 439)

Corroborando as discussões de Shiroma, Campos e Garcia (2005), Arretche (2001, p. 50) explicita que os programas educacionais não são formulados a partir da realidade exata em que se pretende intervir, sendo alvo de negociações e trocas, o que resulta em programas delineados como eficientes enquanto proposta, mas fragilizados no processo de implementação. É neste aspecto que se concentra o esforço de analisar as entrelinhas da política pública de educação integral implementada pelos governos Lula.

## 1.1 AS FONTES PESQUISADAS

Para o desenvolvimento desta pesquisa, fundamentada em análise documental, foram analisados documentos oficiais do MEC, que se configuram como fontes primárias e permitem entender o objeto de estudo. Segundo Evangelista (2009, p. 8), “[...] as fontes primárias trazem as marcas da sua produção original, de seu tempo de produção, de sua história”, e permitem “[...] captar as múltiplas determinações da fonte e da realidade que as produzem; significa captar os projetos litigantes e os interesses que os constituem, que tampouco serão percebidos em todos os seus elementos”.

Foram analisados como fontes primárias o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (2007), o Plano Nacional de Educação – PNE 2001/2010 e 2014/2024, a Portaria Interministerial nº 17/2007, o Decreto nº 7.083/2010, as publicações do MEC sobre o tema em questão: Salto para o futuro: Educação Integral (2008), Trilogia de Cadernos Série Mais Educação (2009) e Manuais Operacionais de Educação Integral (2010, 2011, 2012, 2013 e 2014).

## 1.2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para fundamentar o estudo, foram analisadas e discutidas teses, dissertações, livros e artigos que abordam a temática. O levantamento dos estudos acadêmicos *stricto-sensu* realizados em torno da temática “educação integral”, “educação de tempo integral” e “Programa Mais Educação” foi um dos primeiros encaminhamentos da pesquisa. Para Ferreira (2002, p. 258), este passo significa um desafio, uma vez que busca “[...] responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares [...]”. Esta etapa foi realizada a partir da busca de produções acadêmicas na plataforma de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e em bancos de dados de universidades. Para identificar as produções acadêmicas produzidas sobre o tema, foram utilizados quatro descritores: “educação integral”; “educação de tempo integral”; “escola em tempo integral” e “Programa Mais Educação”, com a delimitação entre os anos 2000 – 2013. As produções encontradas podem ser visualizadas na tabela 1:

**Tabela 1-** Produções acadêmicas *stricto-sensu* do período de 2000 – 2013

<b>Ano</b>	<b>Nível</b>	<b>Título</b>	<b>Autor (a)</b>	<b>Instituição</b>
2006	Mestrado	Vivências de uma prática pedagógica integral na perspectiva Espinosana	Gisele Pandolfo Braga	UFRGS
2006	Doutorado	Educação Integral e prática docente	Marta Thiago Scarpato	PUC/SP
2007	Mestrado	Educação do tempo integral: passado e presente na rede municipal de ensino de Curitiba	Bernadete Germani	PUC/PR
2007	Mestrado	Escola de tempo integral: possível solução ou mito na busca da qualidade?	Cássia Marilda Pereira dos Santos Ferreira	UEL
2007	Mestrado	Releitura da concepção de educação integral dos CIEP's: para além das caricaturas ideológicas	Danielle Barbosa Portilho	UNIRIO
2007	Mestrado	A Educação Integral e a implantação do projeto Escola Pública Integrada.	Aurelia Lopes Gomes	UNESC
2007	Doutorado	O jogo estésico: uma possibilidade de Educação Integral	Miriam Benigna Dias de Borda	UFRGS
2007	Mestrado	A inserção da dança escolar como possibilidade de Educação Integral	Dulce Maria Rosa Cintra	UNOESTE
2008	Mestrado	Educação nos CIEP's: o caso do ginásio público 241 – a Nação Mangueirense	Tatiane Rosa Santos	UNIRIO
2008	Mestrado	Escola de tempo integral e comunidade: história do Programa de Animação Cultural dos CIEP's	Bruno Adriano Rodrigues da Silva	UNIRIO
2008	Mestrado	Escola de tempo integral no Estado de São Paulo: sua implantação na E. E. Prof. Renato Sêneca de Sá Fleury, em Sorocaba	Jos Garcia Chaves Junior	UNISO
2008	Mestrado	Escotismo e educação integral em Juiz de Fora: o grupo Cayuás do Instituto Metodista Granbery (1927-1932)	Bruno Martins Raposo	UFJF
2008	Mestrado	Os afetos na aprendizagem: por uma educação integral para todos	Carla Cristina Silveira de Souza	UFRJ
2008	Mestrado	A escola de tempo integral como política pública educacional: a experiência de Goianésia – GO (2001/2006)	Kátia Oliveira de Barros	UnB
2009	Mestrado	Educação em tempo integral: um repensar do agir educativo	Elenice Ana Kirchner	UNOESC
2009	Mestrado	Escola de período integral: desafios e perspectivas de aprendizagem	Jandira Gonçalves de Azevedo Debastiani	UNOESC
2009	Mestrado	Escola em tempo integral: redimensionar o tempo ou a educação?	Maria do Carmo Rodrigues Lurial Gomes	PUCAMP
2009	Mestrado	Implantação da educação em tempo integral no município de Juiz de Fora/MG: trajetória e perspectivas	Edilene Maria Lopes Silva	UNIRIO

Continua ...

Continuação ...				
2009	Mestrado	O escolanovismo e a pedagogia socialista na União Soviética no início do século XX e as concepções de educação integral e integrada	Cezar Ricardo de Freitas	UNIOESTE
2009	Mestrado	Políticas de educação infantil e escola em tempo integral: entre a formulação legal e a prática cotidiana	Marla Maria Debastiani Maffi	UPF
2009	Mestrado	Nós sem nós: alunos com deficiência visual na escola de tempo integral	Maria Terêsa Rocha Triñanes	PUC/CAMP
2009	Mestrado	A ampliação do tempo escolar em propostas de Educação Pública Integral	Soraya Vieira Santos	UFG
2009	Mestrado	Programa Mais Educação: uma concepção de Educação Integral	Fernanda Picanço da Silva Zarour Pinheiro	UNIRIO
2009	Doutorado	A escola de tempo integral: a implantação do projeto de uma escola do interior paulista	Adriana de Castro	UFSCAR
2009	Doutorado	Formação continuada de professores alfabetizadores na educação integral	Veronica Branco	UFPR
2010	Mestrado	Educação de tempo integral no Brasil: história, desafios e perspectivas	Rosenei Cella	UPF
2010	Doutorado	O programa Escola de Tempo Integral na região de Assis: implicações para a qualidade do ensino	Marlene Aparecida Barchi Dib	UNESP
2011	Mestrado	Uma avaliação do Programa Mais Educação no Ensino Fundamental	Guilherme Costa Pereira	UFRJ
2012	Mestrado	Programa Mais Educação: avaliação do impacto da Educação Integral no desempenho de alunos no Rio Grande do Sul	Lauren Lewis Xerxenevsky	PUC/RS
2012	Mestrado	O Programa Mais Educação no contexto de crise estrutural do capital: um estudo à luz da centralidade ontológica do trabalho	Maria Ivonete Ferreira Félix	UFC
2012	Mestrado	Educação Integral e as políticas curriculares de ampliação do tempo escolar: uma análise do município de Bebedouro (SP)	Ana Silvia Bergantini Miguel	CUML Ribeirão Preto/SP
2013	Mestrado	O Programa de educação em tempo integral da Prefeitura Municipal de Vitória: contribuições para a avaliação de suas implicações na gestão escolar	Cristina Nascimento da Mota	UFES
2013	Mestrado	Trabalho Docente e Educação Integral: um estudo sobre o Programa Escola Integrada e o Projeto Educação em Tempo Integral	Ana Maria Clementino Jesus e Silva	UFMG

Continua ...

Continuação ...

2013	Mestrado	Mais Educação é Mais Aprendizagem? Avaliação do Programa Mais Educação em Maracanaú, no Ceará	Kamile Lima de Freitas Camurça	UFC
2013	Mestrado	Programa Mais Educação: uma análise de sua relação com o currículo formal em três escolas de Esteio- RS	Simoni Costa Moreira	UFRGS
2013	Mestrado	O Programa Mais Educação em Abaetetuba: análise do Macrocampo Esporte e Lazer na Escola Esmerina Bou Habib (2008/2012)	Gabriel Pereira Paes Neto	UFPA
2013	Mestrado	Educomunicação e políticas públicas: os desafios e as contribuições para o Programa Mais Educação	Daniele Próspero	USP
2013	Mestrado	Política de Educação Integral: avaliação do Programa Mais Educação no Sistema Público Municipal de Ensino de Fortaleza	Solange Maria Colares Garcia	UFC
2013	Mestrado	Programa Mais Educação em Escolas Públicas Municipais de Alta Floresta – MT: uma análise da Educação em Ciências	Andrea Viana de Souza Machado	UFMT
2013	Doutorado	Interesses, Dilemas e a Implementação do Programa Mais Educação no Município de Maricá (RJ)	Bruno Adriano Rodrigues da Silva	UFRJ
2013	Doutorado	Política educacional e inclusão social: um estudo de programas de ampliação da jornada escolar	Marleide Rodrigues da Silva Perrude	UNICAMP

Fonte: elaboração da autora.

No total, foram listadas e analisadas quarenta e uma produções, sendo sete teses e trinta e quatro dissertações, que, para análise, foram divididas em três grupos.

O primeiro é composto de trinta e duas produções que se utilizam da pesquisa empírica em instituições que ampliaram o tempo de permanência dos alunos na escola. Destas produções, quatorze focam estudos sobre a história, implantação e implementação da proposta de escola em tempo integral: “Vivências de uma prática pedagógica integral na perspectiva Espinosana” (2006); “Educação do tempo integral: passado e presente na rede municipal de ensino e Curitiba” (2007); “Releitura da concepção de educação integral dos CIEP’s: para além das caricaturas ideológicas” (2007); “A Educação Integral e a implementação do projeto Escola Pública Integrada” (2007); “Educação nos CIEP’s: o caso do ginásio público 241 – Nação Mangueirense” (2008); “Escola de tempo integral no Estado de São

Paulo: sua implementação na Escola Estadual Professor Renato Sêneca de Sá Freury, em Sorocaba” (2008); “A escola de tempo integral como política pública educacional: a experiência de Goianésia – GO (2001/2006)” (2008); “Educação em tempo integral: um pensar do agir educativo” (2009); “Implantação da escola em tempo integral no município de Juiz de Fora/MG: trajetória e perspectivas” (2009); “Políticas de educação infantil e escola em tempo integral: entre a formulação legal e a prática cotidiana” (2009), “A escola de tempo integral: a implantação do projeto de uma escola no interior paulista” (2009); “A ampliação do tempo escolar em propostas de Educação Pública Integral” (2009); “Educação Integral e as políticas curriculares de ampliação do tempo escolar: uma análise do município de Bebedouro (SP)” (2012); e “O Programa de educação em tempo integral da Prefeitura Municipal de Vitória: contribuições para a avaliação de suas implicações na gestão escolar” (2013).

Ainda compondo o primeiro grupo, três produções analisam a escola de tempo integral enquanto possibilidade de melhoria da qualidade educacional e do processo de ensino e aprendizagem: “Escola em tempo integral: possível solução ou mito na busca da qualidade?” (2007); “Escola de período integral: desafios e perspectivas de aprendizagem” (2009); “O programa de Escola de Tempo Integral na região de Assis: implicações para a qualidade do ensino” (2010). Três discutem questões sobre a prática pedagógica na escola de tempo integral: “Nós sem nós: alunos com deficiência visual na escola de tempo integral” (2009), com foco na discussão do aluno com deficiência na escola de tempo integral; “Educação Integral e prática docente” (2006), “Os afetos na aprendizagem por uma Educação Integral para todos” (2008); com foco na relação professor e aluno na educação integral. O trabalho “A inserção da dança escolar como possibilidade de Educação Integral” (2007) aborda a dança como possibilidade de educação integral.

Também compõem o primeiro grupo onze trabalhos que analisam o Programa Mais Educação: “Uma avaliação do Programa Mais Educação no Ensino Fundamental” (2011); “Programa Mais Educação: avaliação do impacto da Educação Integral no desempenho de alunos no Rio Grande do Sul” (2012); “Mais Educação é Mais Aprendizagem? Avaliação do Programa Mais Educação em Maracanaú, no Ceará” (2013); “Política de Educação Integral: avaliação do Programa Mais Educação no Sistema Público Municipal de Ensino de Fortaleza” (2013); “O Programa Mais Educação em Abaetetuba: análise do Macrocampo Esporte e Lazer

na Escola Esmerina Bou Habib (2008/2012)” (2013); “Educomunicação e políticas públicas: os desafios e as contribuições para o Programa Mais Educação” (2013); “Programa Mais Educação em Escolas Públicas Municipais de Alta Floresta – MT: uma análise da Educação em Ciências” (2013); “Trabalho Docente e Educação Integral: um estudo sobre o Programa Escola Integrada e o Projeto Educação em Tempo Integral” (2013); “Política educacional e inclusão social: um estudo de programas de ampliação da jornada escolar” (2013); “Programa Mais Educação: uma análise de sua relação com o currículo formal em três escolas de Esteio- RS” (2013), “Interesses, Dilemas e a Implementação do Programa Mais Educação no Município de Maricá (RJ)” (2013). Destes, quatro estudos atêm-se à avaliação do Programa Mais Educação, três focalizam a análise das atividades desenvolvidas no Programa Mais Educação, dois visam os programas de ampliação da jornada escolar do MEC, um prioriza a relação entre o Programa Mais Educação e o currículo formal, e um discutiu os interesses e dilemas do Programa Mais Educação.

O segundo grupo é composto por seis pesquisas que analisam aspectos da história e das concepções de educação integral, a saber: “Escola de tempo integral e comunidade: história do Programa de Animação do CIEP’s” (2008), “Escotismo e educação integral em Juiz de Fora: o grupo Cayuás do Instituto Metodista Granbery (1927-1932)” (2008), e “O escolanovismo e a pedagogia socialista na União Soviética no início do século XX e as concepções de educação integral e integrada” (2009) enfocam a discussão histórica e política da educação integral. Já as pesquisas “Programa Mais Educação: uma concepção de educação integral (2009)” e “Educação de tempo integral no Brasil: história, desafios e perspectivas” (2010) discutem a história e as concepções de educação integral. O trabalho “O Programa Mais Educação no contexto de crise estrutural do capital: um estudo à luz da centralidade ontológica do trabalho” (2012) debate a proposta de educação integral do Programa Mais Educação.

O terceiro grupo é composto por três trabalhos que relacionam a educação integral com a formação de professores. O primeiro – “O jogo estésico: uma possibilidade de formação integral” (2007) – apresenta uma proposta de educação integral para a formação de professores. O segundo – “Formação continuada de professores e alfabetizadores na educação integral” (2009) – enfatiza a formação continuada dos professores de educação integral. O terceiro – “Escola de tempo integral: redimensionar o tempo ou a educação?” (2009) – discute

concepção de educação integral de professores de duas escolas do interior de paulista.

Realizado o mapeamento das produções acadêmicas sobre as temáticas “educação integral” e “Programa Mais Educação”, entende-se a preocupação dos pesquisadores com o tema, tendo em vista a significativa quantidade de produções. Reconhece-se, também, a relevância da discussão da política pública de educação integral implementada pelos governos Lula, uma vez que muitas escolas têm implantado e implementado esta política.

Com este mapeamento, constatou-se, também, a recorrência de diversos termos para discutir a educação integral, como educação de tempo integral, formação integral, escola de tempo integral, os quais, apesar de não explicitarem as bases conceituais, são tratados como estratégia de ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola.

### 1.3 A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Este trabalho estrutura-se em cinco seções. Na primeira, são apresentadas as questões introdutórias do tema, o problema que originou a pesquisa, os objetivos e os encaminhamentos metodológicos para o seu desenvolvimento. Apresenta-se também, um levantamento das produções acadêmicas realizadas sobre o tema.

Na segunda seção – primeiro capítulo – “O contexto que antecede a proposição da educação integral nos governos Lula”, são discutidos os encaminhamentos políticos e econômicos a partir dos anos de 1990, período que marca a reforma neoliberal no Brasil, e que fundamenta os encaminhamentos políticos e educacionais.

Na terceira seção – segundo capítulo – “A proposta educacional nos governos Lula”, analisam-se aspectos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e suas orientações para a educação, o que fundamenta a análise das proposições de políticas educacionais nos governos Lula. Tem-se como foco a análise dos planos de governo, planos plurianuais, e do PDE.

Na quarta seção – terceiro capítulo – “A política de educação integral implementada por meio do Programa Mais Educação”, procede-se à análise da política pública de educação integral implementada pelos governos Lula, a partir do

Programa Mais Educação. Para esta análise, utilizam-se legislação e publicações oficiais do MEC sobre o programa e dialoga-se com produções acadêmicas que contemplam o tema.

Nas considerações finais, apresenta-se uma síntese da análise desenvolvida, que possibilita compreender que a política pública de educação integral, implementada nos governos Lula, refere-se à implantação de educação de tempo integral, fundamentada apenas na ampliação do tempo de permanência do aluno na escola.

## 2 O CONTEXTO QUE ANTECEDE A PROPOSIÇÃO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL NOS GOVERNOS LULA

A análise da política pública de educação integral implementada pelos governos Lula, objeto de estudo desta pesquisa, requer o entendimento dos encaminhamentos políticos e econômicos da década de 1990, que influenciaram e influenciam o direcionamento das políticas educacionais contemporâneas. Neste sentido, este capítulo tem por objetivo analisar os encaminhamentos políticos e econômicos em curso desde 1990, período que, segundo Anderson (1995), torna visível a presença do neoliberalismo no Brasil. A análise deste momento é elemento necessário para compreender a intencionalidade da proposta educacional nos governos Lula e da política de educação integral, desenvolvida por meio do Programa Mais Educação, lançado no ano de 2007.

### 2.1 O DESENVOLVIMENTO DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL

A compreensão da conjuntura brasileira que se desenvolve da década de 1990 até os anos de 2007, quando é lançado o Programa Mais Educação, exige, mesmo que de modo breve, a discussão sobre o neoliberalismo<sup>1</sup> “[...] um conjunto particular de receitas econômicas e programas políticos que começaram a ser propostos nos anos 70”, como afirmado por Anderson em artigo que analisa “A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social” (ANDERSON et al., 1995, p. 139).

Segundo Netto e Braz (2006), a análise do neoliberalismo pode ser realizada a partir do contexto do final da Segunda Guerra Mundial. Para os autores, entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a passagem dos anos 1960 aos 1970 “[...] o capitalismo monopolista viveu uma fase única em sua história, fase que alguns economistas designam como os ‘anos dourados’, ou ainda, as ‘três décadas gloriosas’” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 195). Neste período, o capitalismo monopolista mostrou bons resultados a partir do crescimento econômico e de taxas compensatórias de juros.

---

<sup>1</sup> Leher e Motta (2012, p. 578) explicam que, em geral, o termo neoliberalismo é utilizado “[...] para denotar a adesão à doutrina liberal de tradição anglo-saxã que afirma ser a liberdade do indivíduo dentro da lei a melhor forma de alcançar, por meio de métodos pragmáticos, a prosperidade e o progresso”.

Sobre os “anos dourados”, Netto e Braz (2006) argumentam que, baseado no taylorismo-fordismo e no keinesianismo, o capitalismo buscava consolidar o ‘capitalismo democrático’, que se constituía na vinculação do dinamismo econômico com a garantia dos direitos sociais, consequência também dos movimentos sociais emergentes do período. Estes episódios, no entanto, não perduraram por muitos anos. Foram, segundo Netto e Braz (2006, p. 214), enterrados entre 1974-1975, com o registro de “[...] uma recessão generalizada”.

A respeito da crise dos anos de 1970, que pôs fim aos “anos dourados”, Anderson (1995, p. 10) afirma que envolveu todas as potências mundiais e se tornou visível “[...] quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação [...]”, o que desencadeou processos inflacionários que resultaram em crise nas economias de mercado. Segundo Lara e Ribeiro (2012), a crise estrutural do capital nos anos de 1970 ampliou suas dificuldades de expansão com a queda da taxa média de lucro, e, para conter as crises de acumulação, estimulou contratendências, que “[...] promoveram regressividade nos direitos sociais; acentuaram a precarização do trabalho”. Foi neste contexto da crise dos anos de 1970, que o neoliberalismo, nascido segundo Anderson (1995), na Europa e América do norte, começou a ganhar terreno para disseminação<sup>2</sup>.

Conforme discutido pelos autores Anderson (1995) e Costa (2011), o neoliberalismo em curso nos anos de 1970 tem seu desenvolvimento com ideias demarcadas no plano teórico da discussão do economista austríaco Friedrich August Von Hayek<sup>3</sup> a partir da obra “O Caminho da Servidão”, editada em 1944, contexto da finalização da Segunda Guerra Mundial. Verifica-se em Costa (2011, p. 163) que, com base em Hayek, os representantes neoliberais teceram críticas às “[...] políticas

---

<sup>2</sup> De acordo com Sandroni (1994, p. 240), o neoliberalismo é: “Doutrina político-econômica que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Estruturou-se no final da década de 30 por meio das obras do norte-americano Walter Lippmann, dos franceses Jacques Rueff, Maurice Allais e L. Baudin e dos alemães Walter Eucken, W. Röpke, A. Rüstow e Müller-Armack. Como a escola liberal clássica, os neoliberais acreditam que a vida econômica é regida por uma ordem natural formada a partir das livres decisões individuais e cuja mola mestra é o mecanismo dos preços”. Ferraro (1999, p. 21) contribui com esta reflexão, quando menciona o surgimento do neoliberalismo, dizendo: “Limite-me a enfatizar que o surgimento do neoliberalismo como movimento organizado de reação data do *Colloque Walter Lippmann*, realizado em Paris em 1938 [...] e não do imediato pós- II Guerra Mundial, como sustenta Sader e Gentili (apud ANDERSON, 1995, p. 9), e muito menos, dos anos 70, como pretende Luiz Carlos Bresser Pereira (1994)”.

<sup>3</sup> Pertencente à Escola Austríaca, Hayek defendia o livre mercado e a não intervenção estatal. Em 1944, pautado em princípios liberais, publicou a obra “O caminho da servidão”, na qual o socialismo é comparado ao nazismo, e a intervenção estatal é apontada como uma ação totalitarista.

intervencionistas dos Estados desenvolvidos [...]”, e, assim como Hayek, objetivavam combater as políticas desenvolvidas no âmbito do bem-estar, defender a liberdade econômica e política e a individualidade, formas consideradas indispensáveis ao desenvolvimento da riqueza.

Frente a estas considerações, retomam-se as ideias de Anderson (1995) que afirma que, justificado pela necessidade de superação da crise dos anos de 1970, o neoliberalismo foi se expandindo entre os países de capitalismo avançado, afirmando que, para a superação da crise, fazia-se necessário:

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com contenção de gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho, para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. (ANDERSON, 1995, p. 11).

Nesta citação, percebem-se vários encaminhamentos do projeto neoliberal, que, como explica Anderson (1995), não foram efetivados de um dia para o outro, mas foram sendo experimentados por diferentes governos e em diferentes períodos, como por exemplo, o governo Thatcher (1979 – 1990), na Inglaterra, e o governo Reagan (1981 – 1989), nos Estados Unidos.

Se se comparar a disseminação do neoliberalismo na América Latina com a ocorrida no Leste Europeu, pode-se afirmar que tardou a acontecer, mas, quando isso se deu, encontrou aqui terreno para “[...] a terceira grande cena de experimentações neoliberais” (ANDERSON, 1995, p. 19). O autor se refere à terceira cena de experimentações, por considerar que, ao disseminar-se na América Latina, o neoliberalismo já era uma doutrina sistematizada, com objetivos definidos no que tange ao direcionamento da economia e do mercado.

A sistematização dos ideários neoliberais na América Latina pode ser evidenciada junto ao “Consenso de Washington”, acordo que marcou o âmbito econômico e político não só do Brasil, mas de toda a América Latina. Segundo Melo (2004, p. 111), as ideias deste consenso foram pensadas durante a crise da dívida, na década de 1980, em forma de programas para resolvê-la, os quais visavam à

retomada do crescimento dos países latino-americanos, a partir da aliança com a “[...] liberalização de políticas econômicas e financeiras às políticas de reforma estrutural”.

Nesta conjuntura, todo esforço foi centrado na necessidade de estabelecer estratégias de crescimento e desenvolvimento a serem adotadas pelos países latino-americanos. Ainda segundo Melo (2004), o “Consenso de Washington” é considerado, para os organismos internacionais, tanto um auxílio aos países em desenvolvimento, como influência no direcionamento das políticas econômicas destes países, o que caracteriza a internacionalização das relações nacionais.

Na tentativa de situar o “Consenso de Washington”, pode-se afirmar, segundo Fiori (2001, p. 84), que esta foi uma expressão apresentada pelo economista norte-americano Jonh Williamson e publicada em 1990, referindo-se a “[...] um conjunto de ideias e políticas econômicas defendidas unanimemente pelas principais burocracias econômicas norte-americanas e pelos organismos multinacionais sediados na cidade de Washington”. Para Fiori (2001, p. 84), ainda, este consenso “[...] traduzia as ideias neoliberais, já hegemônicas nos países centrais, na forma de um ‘pacote terapêutico’ da periferia capitalista”.

Neste sentido, reconhece-se o “pacote terapêutico” consensuado em Washington, como programas de ajustes estruturais da economia dos países periféricos, justificados pela “[...] necessidade de mudar o modelo, a estratégia de desenvolvimento e crescimento adotado pelos países, retomando ações que muitas vezes já teriam sido adotadas, porém de forma ‘ineficiente’ [...]” (MELO, 2004, p. 112).

Para discutir as reformas propostas pelo “Consenso de Washington”, utiliza-se o texto “As reformas políticas de segunda geração”, de Navia e Velasco (2004). Na tabela 2, os autores apresentam as metas originais do “Consenso de Washington”, denominado de “Consenso de Washington Original” e as reformas de segunda geração, denominadas de “Consenso de Washington Ampliado”:

**Tabela 2-** O Consenso de Washington está morto; longa vida ao novo Consenso de Washington

Consenso de Washington Original	Consenso de Washington Ampliado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disciplina fiscal</li> <li>• Reorientação das despesas públicas</li> <li>• Reforma tributária</li> <li>• Liberalização financeira</li> <li>• Taxas de câmbio unificadas e competitivas,</li> <li>• Liberalização do comércio</li> <li>• Abertura a investimentos estrangeiros diretos</li> <li>• Privatização</li> <li>• Desregulamentação</li> <li>• Direito de propriedade seguro</li> </ul>	<p>A lista original mais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma legal e política</li> <li>• Instituições normativas</li> <li>• Combate à corrupção</li> <li>• Flexibilidade do mercado de trabalho</li> <li>• Acordos da Organização Mundial de Comércio</li> <li>• Códigos e padrões financeiros</li> <li>• Abertura com precaução das contas de capital</li> <li>• Regimes não intermediários de taxa de câmbio</li> <li>• Redes de segurança social</li> <li>• Redução da pobreza</li> </ul>

Fonte: Rodrik (2002 apud NAVIA; VELASCO, 2004, p. 236).

Como é possível evidenciar na tabela, os dez pontos propostos no “Consenso de Washington Original” apresentam um direcionamento essencialmente economicista, haja vista que a justificativa deste ajuste vem articulada à necessidade de renegociação da dívida externa dos países (ousaria dizer “*reindivido*” interno e externo) e a reinserção da América Latina no mercado internacional, ideais pautados na doutrina neoliberal. Já os dez pontos propostos no “Consenso de Washington Ampliado” trazem apontamentos dos direcionamentos políticos da atualidade, como a necessidade de flexibilização do trabalho, da construção de redes de seguridade social e da redução da pobreza.

Segundo Melo (2004, p. 113), as recomendações do “Consenso de Washington” eram justificadas pela necessidade de eficiência e pelo aumento da capacidade competitiva internacional, como uma proposta em que os próprios estados se desestabilizassem “[...] como uma decisão interna e de convencimento das burocracias do melhor caminho: o das reformas”. Foi a partir destes acordos propostos pelo “Consenso de Washington”, que as potências neoliberais alçaram parte de seus objetivos “[...] por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco”. (BATISTA, 1994, p. 18).

No Brasil, conforme aponta Oliveira (1995) na discussão “Neoliberalismo à brasileira”, o neoliberalismo encontrou terreno fértil com a eleição

do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), que já propunha em seu plano governamental, conhecido como Plano Brasil Novo, estratégias de liberalização econômica e ajuste fiscal. Dando sequência a este governo, também foi possível evidenciar a atuação do Presidente Itamar Franco (1992- 1994) e do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, numa corrida para preparar a Unidade Real de Valor (URV), “[...] forma pedagógica de incutir a desesperança nas formas econômicas, sociais e políticas que estavam sendo construídas, que lutavam contra o projeto neoliberal, para uma nova investida neoliberal” (OLIVEIRA, 1995, p. 26). Como se evidencia, o Plano Real<sup>4</sup> foi elaborado, também, como estratégia para apaziguar os movimentos que resistiam ao neoliberalismo, e implantá-lo sem grandes impasses.

Martins (2009) afirma que a vitória do candidato Fernando Henrique Cardoso nas eleições à presidência de 1994 possibilitou dar continuidade à agenda neoliberal já iniciada no governo Collor no começo da década de 1990. Dando prosseguimento a esta agenda, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado elaborou, em 1994, o “Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado”, plano que, em consonância com o “Consenso de Washington”, propunha a reforma do Estado brasileiro, aprovada em 1995 pelo governo FHC.

Logo na apresentação do Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado, este é justificado como possibilidade de “[...] correção das desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1995, p. 6), a partir da reforma da administração pública brasileira, assunto que integra as discussões do projeto neoliberal, na tentativa de estabelecer o papel que o Estado deveria desempenhar na vida dos cidadãos e, ainda, o grau de intervenção na economia.

A reforma do aparelho do Estado teve como justificativa a superação da crise do Estado, que, segundo o documento, definia-se:

---

<sup>4</sup> Para Pereira (1994, p. 129) o Plano Real “[...] cujas três fases iniciais foram completadas em 1º de julho de 1994 com a reforma monetária que extinguiu o cruzeiro real e transformou a Unidade Real de Valor (URV) no Real – é certamente, entre os 13 planos de estabilização tentados no Brasil desde que se iniciou a presente crise, em 1979, o melhor concebido. Não porque apenas dá conta de forma adequada das duas causas da inflação brasileira – a crise fiscal e a inércia inflacionária –, mas principalmente porque, em relação à inércia adotou uma solução rigorosamente inovadora: a coordenação prévia dos preços relativos através da URV. Dessa forma foi possível neutralizar as defasagens nos aumentos de preços que caracterizavam a inflação crônica e inercial”.

(1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995, p.11).

Diante desta justificativa apresentada, depreende-se que as mudanças propostas para o Estado brasileiro combinavam com as recomendações do “Consenso de Washington” para que ocorresse o ajuste estrutural e econômico dos países em desenvolvimento e sua inserção no mercado internacional.

O que fica patente é que os organizadores da reforma do aparelho do Estado brasileiro assumiram o discurso do “Consenso de Washington”, o qual afirmava que o modelo de estado vigente, o Estado burocrático, com grande intervenção na economia e diversos gastos sociais, era o responsável pela crise emergente das décadas de 1970 e 1980. Daí a necessidade de sua reorganização, tendo como diretrizes orientadoras:

[...] (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 11).

Pautado nestas diretrizes, o Plano Diretor (BRASIL, 1995) propunha a superação do modelo administrativo burocrático, voltando suas ações para o modelo gerencial, definido como aquele capaz de garantir a eficiência e a qualidade na prestação de serviços, baseadas na redução de custos e melhoria na qualidade do atendimento aos cidadãos, aspectos também evidenciados no “Consenso de Washington”. Segundo o Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 7), o modelo administrativo brasileiro precisava dar um salto adiante,

[...] no sentido de uma administração pública que chamaria de 'gerencial', baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna 'cliente privilegiado' dos serviços prestados pelo Estado.

Também é possível evidenciar, no Plano Diretor, a utilização de termos que inicialmente se apresentam como simples códigos linguísticos, mas remontam toda uma lógica de manutenção e disseminação do padrão capitalista. Dentre estes, destacam-se “eficiência”, “equidade”, “qualidade”, “produtividade”, “competitividade”, “democratização”, “modernização” “cidadão cliente” e, sobretudo, “governança”, assunto que é claramente apresentado no documento:

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

Como se percebe, o termo “governança<sup>5</sup>” vem apontando a necessidade de mudança na organização do Estado, a ressignificação do seu papel, que deixa de ser o responsável primordial pelo desenvolvimento social e econômico e passa a exercer as funções de regulador e promotor.

Apoiado no discurso de que o Estado tem se mostrado ineficiente devido à sobrecarga de funções, este plano afirma que “[...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado”. (BRASIL, 1995, p.12). Também como estratégia, tem-se, além da privatização dos serviços estatais (transferências para o setor privado), o processo de “publicização”, que se trata da descentralização dos serviços que deveriam ser subsidiados pelo Estado, para o setor público não estatal, como organizações não governamentais (ONGs) e espaços filantrópicos. Tanto o processo de privatização,

---

<sup>5</sup> Segundo Motta (2011, p. 44), o sentido da ‘governança’ tem sido inculcado no campo político como “[...] meios de aliviar e administrar a pobreza e as tensões sociais. Esta abordagem confere às instituições da sociedade civil e ao Estado a força política para assegurar um ambiente estável, solidário, harmonioso para o enfrentamento das expressões da questão social’. Busca-se construir uma aparente concepção de mundo coesa e unitária, através da consolidação da sociedade civil solidária e da construção de Estados ‘sem inimigos’, conferindo uma ‘face mais humana’ ao capital com mais oportunidades para os pobres e trabalhadores ‘condenados do sistema’ ”.

quanto o de publicização são considerados motores na reforma do aparelho do Estado, na medida em que,

O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa, transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (BRASIL, 1995, p. 13).

Neste contexto, cabe destacar a discussão de Montaño (2010) que afirma que, no Brasil, o neoliberalismo tardou a disseminar-se, e, por isso aconteceu num duplo movimento. O autor afirma que, enquanto nos países centrais a hegemonia neoliberal ocorreu durante a década de 1980, sendo na década de 1990 experienciada a reestruturação do projeto neoliberal, no Brasil, as reformas neoliberais mais radicais ocorreram na década de 1990, mas já incutiam as novas demandas mundiais, as quais Montaño (2010) pontua como o estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, no desenvolvimento das atividades que seriam responsabilidade estatal. No Plano Diretor, é possível discutir esta demanda como o processo de “publicização” das responsabilidades estatais. Esta relação também pode ser evidenciada na discussão de Navia e Velasco (2004), sobre o “Consenso de Washington Ampliado”, no que tange à construção de redes de segurança social e redução da pobreza, aspectos que não são considerados responsabilidade exclusivamente estatal.

Sobre a relação entre o Estado e a sociedade civil, Montaño (2010, p. 260) esclarece que,

O projeto neoliberal quer uma sociedade civil dócil, sem confronto, cuja cotidianidade, alienada, reificada, seja a da ‘preocupação’ e ‘ocupação’ (não a do trabalho e das lutas sociais) em atividades voltadas para as (auto -) respostas imediatas às necessidade localizadas.

A partir desta análise de Montaño (2010), compreende-se a gênese da reestruturação do projeto neoliberal, que será discutida a seguir. Deste modo, percebe-se que as reformas neoliberais não caminharam somente no sentido de

regular o papel do estado na economia, mas de desintegrar as lutas sociais, “adocicar” a sociedade, para, assim, dividir com ela as responsabilidades que deveriam ser exclusivas do Estado.

## 2.2 A RECONFIGURAÇÃO DO PROJETO NEOLIBERAL

A análise da conjuntura da reconfiguração do projeto neoliberal pode ser realizada a partir da discussão que autores como Lima (2004), Groppo e Martins (2008), Martins (2009) intitulam de Terceira Via. Cabe destacar, a partir de Lima (2004), que a discussão da Terceira Via no Brasil é identificada entre os anos finais da década de 1990.

Segundo Giddens (1999), tal expressão foi utilizada na virada do século XIX para o século XX e se popularizou na década de 1920, como forte oposição ao capitalismo e ao comunismo, que caracterizavam a bipolaridade política e econômica mundial. No entanto, é importante ressaltar que a Terceira Via, depois da proposta sistematizada, não foi uma proposição oposta ao neoliberalismo. Ao contrário, combinou com seus princípios e os ampliou para apresentar um novo projeto de sociedade, já redirecionando questões resultantes da adoção do projeto neoliberal radical, como por exemplo, o papel da sociedade na garantia dos direitos sociais e na redução da pobreza.

Verifica-se, conforme discutiu Giddens (1999, p. 35), que:

A apropriação mais recente de “terceira via” por Bill Clinton e Tony Blair encontrou uma acolhida morna por parte da maioria dos social-democratas do continente europeu, bem como dos críticos da velha esquerda em seus respectivos países. Os críticos vêem a terceira via nessa roupagem como neoliberalismo requentado. Eles olham para os EUA e vêem uma economia altamente dinâmica, e também uma sociedade com os mais extremos níveis de desigualdade no mundo desenvolvido.

Apesar da aproximação feita entre a Terceira Via e neoliberalismo, Giddens (1999, p. 36) tece esclarecimentos, dizendo:

[...] ‘terceira via’ se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia e um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo.

Vieira (2013, p. 194) analisa o assunto e explica que a “Terceira Via”, desenvolvida na década de 1990, relacionou-se

[...] imediatamente com o governo trabalhista de Tony Blair, de 1997-2007, dando ares de que se tratava de qualquer coisa inovadora. Blair falava do New Labor (Novo Trabalho), mais ou menos uma crença em valores, que pode ser entendida assim: ‘não há direitos sem responsabilidades’.

Pelos relatos dos autores, percebe-se haver um redimensionamento político e social a partir da ênfase numa outra via, que não fica posicionada nem para a direita nem para a esquerda e que requer o empenho do cidadão na realização de atividades que deveriam ser mantidas pelo estado. A prática de responsabilização comumente observada no neoliberalismo serve aos interesses da Terceira Via na responsabilização do cidadão, que visa a manter a coesão social e a estrutura econômica. A este respeito, Vieira (2013) elenca cinco aspectos que compõem as preocupações da Terceira Via e, entre elas, destaca: a preocupação com a justiça social; o desenvolvimento de uma economia mista; a reconstrução do Estado democrático tendo por base a “delegação de poder”; a construção de uma versão cosmopolita de nação que prime pela coesão social; a reforma do *Welfare State* para um ‘Estado de investimento social’.

Na avaliação de Vieira (2013), fica claro que as defesas da Terceira Via foram realizadas sobre estruturas bastante frágeis, pois, dessa análise, compreende-se haver a manutenção da competição, a subordinação ampliada do trabalho ao capital, a limitação da assistência social substituída pela delegação de poder; a defesa de justiça social desprovida de reivindicações de classe e possibilitadora da perpetuação do capital; o aprofundamento da pobreza e exclusão social.

Os elementos aqui discutidos levam à retomada dos argumentos de Montaño (2010), que afirma que, no Brasil, o processo de reformas neoliberais radicais marcou a ‘redução’ do Estado para as questões sociais e a ‘maximização’ para o mercado, resultando no aumento da pobreza e da desigualdade social entre a classe trabalhadora.

De acordo com Montaño (2010, p. 188), a referida ‘redução’ do Estado foi acusada “[...] de propiciar o esvaziamento de fundos públicos, ‘mal gastos’ em atividades burocratizadas, sem retorno e que estendem a cobertura a toda a

população indiscriminadamente”. Ainda segundo Montañó (2010, p. 196), a consequência desta justificativa neoliberal foi a transferência das responsabilidades estatais para o ‘terceiro setor’<sup>6</sup>. Em suas palavras, “[...] parte importante das respostas à ‘questão social’ são privatizadas e transferidas para o mercado (quando lucrativas) e para a ‘sociedade civil’ ou ‘terceiro setor’ (quando deficitárias), que vende ou fornece ‘gratuitamente’ os serviços sociais”.

O processo de desresponsabilização do Estado em relação às questões sociais, ao aumento da pobreza e da vulnerabilidade social foi, ao longo dos anos, abalando a “coesão social”. Como se percebe, a ausência de “coesão social” é um aspecto negativo para a manutenção do capitalismo e uma preocupação da Terceira Via. Contrariamente, ao mesmo tempo em que se verifica a retirada do Estado de suas responsabilidades sociais, constata-se a possibilidade de o cidadão empenhar-se na tarefa de resolução de problemas cuja origem é a questão social.

Segundo Martins (2009), é devido a estas consequências que a Terceira Via ganha espaço, caracterizada como um projeto revisionista do neoliberalismo vigente. Para Cruz (2010, p. 27), discutir o revisionismo neoliberal requer a compreensão de que “[...] no uso corrente, o termo “neoliberalismo” conjuga três elementos diversos: 1) uma doutrina<sup>7</sup>; 2) um movimento<sup>8</sup>; 3) um programa político<sup>9</sup>”. Segundo Cruz (2010, p. 28), o neoliberalismo, em quaisquer dimensões, não é conservador nem progressista, mas reacionário, singularizado pela “[...] sua capacidade de responder, com inovações conceituais, ao desafio posto pelos novos adversários”. Esta capacidade é o que possibilitou o revisionismo do projeto neoliberal, junto às políticas da Terceira Via.

Assim, o projeto da Terceira Via buscou o realinhamento do projeto neoliberal “[...] de tal modo que o crescimento da economia fosse recuperado, como

---

<sup>6</sup> Cabe esclarecer que, de acordo com a Lei nº 9.790/1999, terceiro setor são entidades/organizações com estatuto jurídico – pessoas jurídicas de direito privado, com finalidades públicas, mas sem fins lucrativos, formadas voluntariamente, sendo auxiliares do Estado na oferta de atividades de fundo social relevante.

<sup>7</sup> Enquanto doutrina, Cruz (2010, p. 27) explica que o neoliberalismo “[...] define-se pelas relações de afinidades ou de oposição que mantém com outras vertentes ideológicas e políticas – o conservadorismo clássico, o socialismo, a social-democracia e/ou o Keynesianismo”.

<sup>8</sup> Como movimento, “[...] o neoliberalismo beneficiou-se, desde o início, das relações de “afinidade eletiva” que círculos das altas finanças mantinham com a doutrina que o inspirava. [...] a história do neoliberalismo é pontilhada de nomes de banqueiros, financistas, executivos de grandes corporações etc” (CRUZ, 2010, p. 29).

<sup>9</sup> Segundo Cruz (2010, p. 29), o sentido mais corrente do neoliberalismo como programa caracteriza-se como um pacote de políticas, as ditas reformas.

postulava a ortodoxia, mas em bases políticas mais sustentáveis que não gerassem tanta resistência e abalos na coesão social dos diferentes países” (MARTINS, 2009, p. 60). Cabe destacar, com base em Lima e Martins (2005, p. 45), que a preocupação da Terceira Via com os abalos sociais, em momento algum foi voltada “[...] aos efeitos nefastos que se abateram de forma radical sobre os trabalhadores, mas sim ao grau de estabilidade político-social vivida pelos países”.

Situando a discussão acerca da Terceira Via, Lima (2004, p. 11) afirma que esta se constitui em um projeto que “[...] por um lado, mantém as premissas básicas do liberalismo, e, por outro, recupera elementos centrais do reformismo social-democrata, apresentando-se, inclusive, como uma nova social-democracia ou uma social-democracia modernizadora”.

Dialogando com Lima (2004), Martins (2009) explica que o neoliberalismo de Terceira Via, pensado por Giddens, retoma três pontos articuladores do neoliberalismo, sendo eles a “sociedade civil ativa”, que se configura no espaço de coesão e de ação social, devendo disseminar a solidariedade entre os indivíduos, valor perdido no processo de divisão das classes sociais; o “novo Estado democrático” que se refere à reconfiguração do papel da aparelhagem do Estado, que deve ter “[...] suas possibilidades de intervenção econômica e social segundo um formato mais flexível, baseado nos parâmetros de qualidade e eficiência empresariais na atualidade [...]” (MARTINS, 2009, p. 77), e o “individualismo como valor moral radical”, que se configura nas “[...] estratégias do capital sobre a cidadania” (MARTINS, 2009, p. 88), as quais relacionam a autonomia e a liberdade frente às escolhas e ações individuais, livres de qualquer limitação.

Cumprido esclarecer que, ao mesmo tempo em que a Terceira Via critica a atuação do neoliberalismo ortodoxo nas últimas décadas, ele se fundamenta nos princípios que também alicerçam o neoliberalismo. A Terceira Via, no entanto, propõe um novo projeto de sociabilidade, que, segundo Groppo e Martins (2008, p. 222):

[...] leva bem mais em consideração os problemas de caráter coletivo e a necessidade de participação política dos cidadãos comuns em comparação com o neoliberalismo ortodoxo, tendo em vista remediar os próprios males sociais e o risco de caos sociopolítico gerados pelas reformas neoliberais recentes.

No processo de reestruturação do projeto de sociabilidade, a reinvenção do papel da sociedade se constitui num primeiro princípio. Neste aspecto, Lima e Martins (2005, p. 50) explicam que, na Terceira Via, prevê-se que a “sociedade civil ativa” deve ser composta “[...] por homens e mulheres mais bem-informados, que passam de sujeitos históricos a atores sociais, que assimilam uma nova postura social, expressa na prestação de serviços e não na reivindicação coletiva de direitos”.

Percebe-se que a sociedade passa a ser direcionada por um novo princípio de cidadania, que seria a “[...] expressão da igualdade formal entre os indivíduos [...]” (LIMA, 2004, p. 17). De acordo com a autora, essa nova cidadania é importante para a Terceira Via, uma vez que a sociedade deixa de reivindicar direitos sociais universais e passa a primar pelas ações solidárias de ajuda mútua, promovendo o consenso às reivindicações. Para a Terceira Via, a sociedade civil conta com atribuições específicas para a efetivação da nova cidadania:

Suas atribuições seriam a de proteção da esfera pública estatal; de prevenção de crimes pelo incentivo da ação comunitária; do estímulo da família democrática; do incentivo ao envolvimento cívico de indivíduos e grupos sociais, articulando liberdade individual com solidariedade e responsabilidade social para a criação de um sistema moral capaz de garantir o pleno exercício da “cidadania renovada” e da harmonização social por meio de um pacto para a promoção do bem comum (LIMA; MARTINS, 2005, p. 53).

O segundo princípio contempla o “novo Estado democrático”, cuja proposta da Terceira Via “[...] consiste em ajustar o tamanho da aparelhagem de Estado e de suas possibilidades de intervenção econômica e social segundo um formato mais flexível baseado nos parâmetros de qualidade e eficiência empresariais [...]” (MARTINS, 2009, p. 77). Este reajuste da aparelhagem estatal não seria pautado mais nas ideias do neoliberalismo radical, conforme realizado no Brasil durante os anos de 1990, mas nas novas necessidades capitalistas, as quais exigem parcerias entre a esfera pública e a esfera privada e caracterizam a reestruturação do projeto neoliberal, iniciada do Brasil nos anos finais da década de 1990. Segundo Martins (2009, p. 79), a articulação entre público e privado tem funções bem definidas pela Terceira Via:

Ao aparelho de Estado, atuando supostamente em defesa do interesse de todos, caberia indicar áreas prioritárias, o formato do projeto, o tipo de concessão pública, o tempo de exploração e os incentivos (renúncias) fiscais de estímulo ao investimento de capital privado. Ao empresariado, caberia realizar as obras, oferecer empregos, explorar as concessões e usufruir os incentivos disponibilizados, alavancando o desenvolvimento.

Outro princípio da Terceira Via, que se articula ao princípio da “sociedade civil ativa” e do “novo Estado democrático”, é o “individualismo como valor moral radical”. Este princípio parte da proposta de responsabilização social e busca efetivar a liberdade e a autonomia dos homens, as quais, ao mesmo tempo em que permitem que estes façam suas próprias escolhas, incutem neles a responsabilidade social, não só de buscar seus objetivos, mas de ajudar os outros a suprirem suas necessidades. Os homens, então, acatam para si a responsabilidade pelo seu próprio sucesso ou fracasso.

A política da Terceira Via é facilmente identificada nos encaminhamentos políticos e sociais no Brasil. A partir dos anos finais da década de 1990, tornou-se evidente a crescente atuação do Estado em parceria com a sociedade civil, essencialmente na proposição de políticas sociais, as quais excluem o princípio da universalidade (políticas que atendam às necessidades e direitos comuns a todos os cidadãos), e primam pelo princípio da focalização, estratégia que destina políticas sociais a um grupo com necessidades específicas e pontuais. Este encaminhamento fragmenta a luta pelos direitos sociais para todos e acentua o processo de inclusão, de políticas que atendem a grupos específicos da sociedade.

Na educação, isso ocorre com base no princípio da intersetorialidade, da territorialidade e da interculturalidade, assunto que será aprofundado no próximo capítulo junto à discussão do PDE.

### 2.3 NEOLIBERALISMO E EDUCAÇÃO

As conjunturas política e econômica das décadas de 1990 e 2000 influenciaram a economia dos países, a questão social e, sobretudo, a educação. Para discutir a relação entre o neoliberalismo e a educação, retoma-se a percepção de Costa (2011, p. 162), conforme quem, o neoliberalismo promoveu reformas que “[...] garantiram e elevaram a diferenciação entre os ricos e pobres no mundo”.

Tal diferenciação se tornou visível pelo aumento da desigualdade social e da pobreza, que foram sendo lapidadas na redução dos gastos públicos com as políticas sociais, resultado das reformas estruturais e econômicas propostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BM), por meio do “Consenso de Washington”, e da reforma do aparelho de Estado.

Com as manifestações da “questão social” conforme analisadas por Montaño (2010), crescentes nos anos finais do século XX, Melo (2004) afirma que tanto o FMI como o BM voltaram sua atenção para programas que fossem capazes de combater rapidamente a pobreza dos países latino-americanos. Neste processo, a educação torna-se uma ação estratégica para os organismos internacionais, assumindo a função de reduzir a pobreza e a vulnerabilidade social, e, ainda, garantir a coesão social, a partir da inclusão educacional. Com base em Vieira (2013, p. 194), percebe-se que os encaminhamentos políticos a partir do “emprego do liberalismo radical”, incutiram ideologias como “[...] a ‘globalização’, a ‘modernidade’ e a ‘educação’ dirigida ao sucesso profissional (?) e não ao conhecimento”.

Assim, a educação torna-se um instrumento de regulação social e passa a cumprir agendas e exigências internacionais como pode ser verificado no âmbito da internacionalização das políticas educacionais a partir da década de 1990. A “educação de qualidade” passa a ser uma necessidade global, para “todos”, proposição que pode ser evidenciada desde a Conferência de Jomtien, em 1990. Segundo Oliveira (1999, p. 74), a proposição de “educação de qualidade para todos” atende a duas demandas neoliberais: uma que “[...] responda às exigências do setor produtivo (gestão do trabalho) e outra que atenda às demandas da maioria (gestão da pobreza)”.

Com base nestes encaminhamentos, compreendem-se as observações de Melo (2004, p. 164), ao afirmar que, para o BM e o FMI, “[...] a educação surge como eixo das ações de redução da pobreza, pelo incremento individual de capital humano [...]”.

Como incremento do capital humano<sup>10</sup>, reconhece-se a exigência pela qualificação e requalificação para o trabalho, ação individual pela qual cada pessoa vai aumentando as chances de obter um emprego e responsabilizando-se pela melhoria da qualidade de vida.

Infere-se que os organismos internacionais direcionam a educação para alcançar dois objetivos. De um lado, a formação do trabalhador flexível, polivalente, exigência da reestruturação produtiva; e, de outro, a educação para a coesão social. Este aspecto pode ser evidenciado no “Relatório do Desenvolvimento Mundial 2006: equidade e desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 2006), que articula a discussão educacional com a busca pela equidade<sup>11</sup> social, aspecto indispensável no crescimento político e econômico dos países em desenvolvimento, e no empoderamento das pessoas de baixa renda.

Assim como a educação, a equidade é também um dos carros-chefes no direcionamento das políticas sociais brasileiras da atualidade e tem por função promover “[...] um campo de atuação equilibrado – onde todos os membros da sociedade tenham as mesmas oportunidades de se tornarem socialmente ativos, politicamente influentes e economicamente produtivos” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 2). Por esta concepção de equidade apontada pelo BM, depreende-se que a luta pela redução da pobreza e pela igualdade de oportunidades não seria apenas interesse na melhoria da qualidade de vida das pessoas, mas de uma estratégia que promoverá o contínuo crescimento socioeconômico dos países.

---

<sup>10</sup> Segundo Frigotto (2008, p. 67) “A noção de ‘capital humano’, que se afirma na literatura econômica na década de 1950, e, mais tarde, nas décadas de 1960 e 1970, no campo educacional, a tal ponto de se criar um campo disciplinar – economia (política) da educação –, explicita de forma exemplar as duas razões anteriormente expostas sobre a especificidade do conhecimento nas ciências sociais e humanas. Trata-se de uma noção que os intelectuais da burguesia mundial produziram para explicar o fenômeno da desigualdade entre as nações e entre indivíduos ou grupos sociais, sem desvendar os fundamentos reais que produzem esta desigualdade: a propriedade privada dos meios e instrumentos de produção pela burguesia ou classe capitalista e a compra, numa relação desigual, da única mercadoria que os trabalhadores possuem para proverem os meios de vida seus e de seus filhos – a venda de sua força de trabalho”.

<sup>11</sup> Segundo o Relatório do Desenvolvimento Mundial 2006: equidade e desenvolvimento (BRASIL, 2006, p. vii) “A equidade é definida em termos de dois princípios básicos. O primeiro é o princípio de oportunidades iguais: as conquistas na vida de uma pessoa devem ser determinadas principalmente por seus talentos e esforços, e não por circunstâncias pré-determinadas como etnia, gênero, história social ou familiar ou ainda país de nascimento. O segundo princípio é a prevenção de privação de resultados, especialmente em saúde, educação e níveis de consumo”.

Esse aspecto pode ser visto nas análises de Oliveira (2011). Ao discutir políticas de governo e políticas de Estado<sup>12</sup>, a autora esclarece que, no Brasil, as reformas introduzidas a partir dos anos de 1990 desenvolveram-se pautadas na flexibilidade, descentralização e desregulamentação, encaminharam a educação pelas políticas de governo e fragmentaram a educação brasileira. Essa fragmentação pode ser verificada nos dois mandatos do governo FHC, e, embora nos governos Lula da Silva, como será discutido no próximo capítulo, buscava-se a efetivação de políticas de estado com vistas a construir um sistema educacional, a educação continua como expressão de políticas de governo, consequência da estrutura política e econômica adotada. A autora também discute a relação entre política educacional e encaminhamentos sociais afirmando que,

[...] o vínculo entre educação e desigualdade social é inegável e tem consequências importantes para se pensar as estratégias políticas destinadas a enfrentar os problemas de desigualdade educacional. Não se pode pretender responder a esses desafios sem levar em consideração a questão social mais ampla. A baixa escolaridade das gerações anteriores, no caso brasileiro, é um dos fatores do baixo desempenho dos alunos. E isso é resultado de uma herança histórica, de desigualdades persistentes. As estratégias de ação para alterar esse quadro devem considerar a articulação inevitável entre políticas educacionais e a dimensão social, contemplando os processos de crescimento e desenvolvimento econômico do país. As políticas destinadas à promoção de distribuição de renda mais democrática devem contemplar a educação, mas, sobretudo, a criação e manutenção de empregos. As pressões sobre a escola são maiores quanto menos a sociedade é capaz de desenvolver outras formas de distribuição de posições sociais (OLIVEIRA, 2011, p. 334).

Neste sentido, pode-se afirmar que a educação tem objetivado manter a estrutura capitalista. Orientada pelos ideais dos organismos internacionais e pelas políticas capitalistas, esta tem assumido tanto a função de formação para o mercado de trabalho quanto para a manutenção da sociedade capitalista e suas bases de produção. Tais características têm predominado nos encaminhamentos políticos e governamentais como verificado nesta seção.

---

<sup>12</sup> Oliveira (2011, p. 329) afirma que “[...] políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade”.

Desta análise, fica o entendimento de que a política desenvolvida a partir de orientações do neoliberalismo da Terceira Via não combinam com as políticas de Estado, uma vez que aponta que a lógica é deixar que os cidadãos assumam-se como responsáveis pelos seus próprios problemas e os resolvam com base em orientações governamentais, que indicam a necessidade de estabelecimentos de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Entende-se que é com base nestes princípios que os encaminhamentos educacionais em curso têm fortalecido a noção de cidadãos participativos, qualidade daqueles que buscam a resolução dos problemas sociais, como a vulnerabilidade, a pobreza e a desigualdade, aspectos que serão retomados na discussão da política pública de educação integral implementada pelos governos Lula.

### 3 A PROPOSTA EDUCACIONAL NOS GOVERNOS LULA

A análise da proposta educacional nos governos Lula constitui-se em um estudo imprescindível para a compreensão da política pública de educação integral por ele implementada. Assim, este capítulo tem por objetivo delinear a proposta educacional de tal governo, com base na análise dos programas de governo, planos plurianuais e do PDE, destacando as características e as intencionalidades da proposição educacional.

#### 3.1 O CONTEXTO DA ELEIÇÃO DO PRESIDENTE LULA

A discussão da proposta educacional deste governo requer a retomada do contexto histórico e político que elevou à presidência da república, nas eleições de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, candidato pelo Partido dos Trabalhadores (PT). O apogeu da candidatura do presidente Lula, derrotado em três eleições (1989 por Fernando Collor de Mello; e em 1994 e 1998, por Fernando Henrique Cardoso), aconteceu a partir de fragilidades do governo FHC, que, durante oito anos de mandato, cuidou do “desenvolvimento do país” por meio do Plano Real, trazendo vantagens exorbitantes para parte privilegiada da sociedade e grandes problemas, essencialmente para a classe trabalhadora, como o aumento do desemprego e da desigualdade.

Sobre a atuação do governo FHC, Martins (2009, p. 140 – 141) afirma que, no primeiro mandato (1995 – 1998), era evidente um grande esforço do bloco dominante para efetivar a “[...] consolidação das medidas de ajustamento macroeconômico e na preparação das bases sociais e legais para a interação entre aparelhagem estatal e sociedade civil [...]”, aspectos que foram discutidos no capítulo anterior, junto à reforma do aparelho do Estado. Já no segundo mandato (1999 – 2002), com a reforma do aparelho estatal consumada, o que Martins (2009, p. 141) destaca é a dedicação do bloco dominante “[...] ao processo de consolidação das novas funções econômicas e político-ideológicas do aparelho de Estado, que, de produtor direto de bens e serviços, se firmou na função de coordenador de iniciativas privadas”. Nesta nova organização da aparelhagem estatal, percebe-se a atuação do Estado em parceria com o mercado e, essencialmente, com a sociedade civil.

Na análise dos mandatos do governo FHC, também se destaca Silva Junior (2002) que afirma que, ao final dos dois mandatos, o presidente FHC apresentou o Brasil conforme as exigências dos organismos internacionais no que tange à reforma da aparelhagem estatal.

[...] aquilo que tornaria o Estado um órgão reprodutor do capital, no qual a iniciativa privada substituiria o governo para que este pudesse investir na área social, fora realizado, para torná-lo adaptado, competente, eficaz e eficiente, capaz de dar rumos e metas à sociedade, enquanto na área social o que se viu foi a transformação do Estado em um Estado forte, centralizador, gestor, avaliador e caritativo, ainda assim, sem ao menos atenuar a profunda crise social em que vivemos, provocado pela degradação do nosso projeto civilizatório e pela banalização da vida humana (SILVA JUNIOR, 2002, p. 44)

Nesta citação, Silva Junior (2002) confirma que o foco do governo FHC foram as reformas neoliberais radicais, deixando os problemas sociais à margem das discussões governamentais. O abandono das políticas sociais, como educação, saúde e habitação, durante os dois governos deste presidente, foi um dos principais fatores que contribuíram com o aumento da pobreza e da exclusão social.

Foram estes os encaminhamentos do governo FHC que deixaram a população descontente e a impulsionaram a buscar novos horizontes governamentais, esperança depositada no presidente Lula. Mesmo com a insatisfação de grande parte da população brasileira, Boito Junior (2003. p. 12) afirma que, para o presidente Lula chegar ao poder, “[...] a cúpula partidária fez acordos de todo tipo para ser aceita pela burguesia, pelos partidos burgueses e pela mídia [...]”, haja vista que apenas a classe trabalhadora sozinha não o elegeria.

Após ser eleito, logo no início do primeiro mandato de Lula, percebeu-se uma das maiores contradições do seu governo: o alinhamento às políticas burguesas, intensamente criticadas no governo FHC. Este assunto é abordado por Paulani (2008) na discussão sobre as razões, contradições e limites da política econômica do governo Lula. Para a autora:

Desde seu início, em janeiro de 2003, o governo Lula vem praticando uma política econômica de inclinação inequivocamente liberal, confirmando o que muitos esperavam, alguns com angústia, outros com alívio. Teses e argumentos incansavelmente defendidos ao longo dos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), sempre criticados pelo Partido dos Trabalhadores, são agora

afirmados pelo governo deste último com desconcertante naturalidade. (PAULANI, 2008, p. 15).

Verifica-se que a análise da autora alinha-se com o posicionamento de Boito Junior (2003), ao afirmar que os governos Lula não só mantiveram como também aprofundaram e aprimoraram os pilares do modelo capitalista neoliberal, dando continuidade às proposições neoliberais que, no Brasil, já vinham sendo desenvolvidas desde os anos de 1990, conforme já discutido no capítulo anterior. Cabe ressaltar que, no direcionamento educacional, os encaminhamentos políticos e econômicos da década de 1990 influenciaram e influenciam a definição da função da educação, que assume um papel estratégico na redução da pobreza e da vulnerabilidade social, crescente desde a década em questão.

### 3.2 OS GOVERNOS LULA: ALGUNS APONTAMENTOS

Nesta seção, busca-se analisar a política educacional, nos programas de governos e nos planos plurianuais do presidente Lula. O primeiro documento analisado – “Plano de Governo do presidente Lula” –, elaborado em 2002, apresentou as metas a serem cumpridas durante o primeiro mandato (2003/2006) e foi organizado em quatro partes: 1) Um Brasil para Todos: crescimento, emprego e inclusão social; 2) Desenvolvimento, distribuição de renda e estabilidade; 3) Inclusão social; 4) Infraestrutura e desenvolvimento sustentável. Deste documento, tem-se como foco a discussão da primeira e da terceira parte.

Na primeira – “Um Brasil para Todos: crescimento, emprego e inclusão social” – são apresentadas questões introdutórias sobre política externa para integração regional e negociação global, produção e emprego, inclusão social com justiça ambiental, educação e cultura e programa de reformas, a saber: reforma da previdência, tributária, agrária, trabalhista e reforma política. O que se evidencia nesta primeira parte é a proposição das promessas eleitorais da cúpula partidária petista que, segundo Boito Junior (2003, p. 12), “[...] mentiu ao eleitorado sobre política de crescimento, sobre criação de empregos, sobre a reforma agrária e sobre respeito aos direitos previdenciários e, uma vez no governo, tem traído todas essas promessas de campanha”.

Na terceira parte – “Inclusão social” –, apresentam-se medidas para diminuir a exclusão, dentre elas a política de garantia de renda mínima, o programa de combate à fome, a política de educação, de saúde e de assistência social.

Numa leitura geral, são perceptíveis, neste programa de governo, várias críticas à gestão de FHC, como o incentivo à privatização, o endividamento externo do país, a falta de emprego, as precárias condições de vida dos mais pobres e a falta de investimento na educação. Davies (2004, p. 246) afirma que o governo Lula atribuiu muito dos problemas que encontrou no governo brasileiro à “herança maldita” deixada pelo governo anterior. O fato é que, ainda assim, não rompeu com estas políticas, uma vez que priorizou a “[...] a geração do superávit fiscal para pagar os juros da dívida externa e interna e, assim, atender aos capitalistas financeiros externos e internos, em nada diferindo do governo FHC”.

No programa de governo 2003/2006 (BRASIL, 2002, p. 2), também é visível a supervalorização da economia como motor do desenvolvimento do país:

Para mudar o rumo do Brasil será preciso um esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado. Esse é o único caminho para pôr em prática as medidas voltadas ao crescimento econômico, que é fundamental para reduzir as enormes desigualdades existentes em nosso País.

Neste aspecto, Boito Junior (2003, p. 10) também afirma que a equipe governamental de Lula não rompeu com as políticas do governo anterior e manteve: “[...] a abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal, o pagamento da dívida, a redução dos direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho e desindexação dos salários”, com vistas à primazia do desenvolvimento econômico brasileiro. Segundo reflexões de Paulani (2008), foi engano acreditar num redirecionamento da economia por parte do partido petista. A autora analisa que, em nome da credibilidade, não foi feita mudança alguma e que tanto o crescimento econômico como a redução do desemprego são ações que se dão nos espaços permitidos pela opção econômica seguida.

Paulani (2008, p. 21) acrescenta que a afirmação da existência de apenas uma economia é estratégia para a implantação de objetivos pontuais, como a abertura do país ao sistema de acumulação flexível<sup>13</sup>:

A afirmação peremptória de que existe uma única macroeconomia, independentemente da intenção com que é feita, esconde, atrás de sua aparente tecnicidade e neutralidade, o benefício de interesses muito específicos, que estão em linha com a virada pró-acumulação financeira do capitalismo mundial que começa no fim dos anos 1970, devasta a América Latina nos anos de 1990 e ainda está por aqui, firme e forte.

Um aspecto presente neste programa, que remete ao direcionamento das políticas de Lula às políticas adotadas na década de 1990 é que, ao mesmo tempo em que se afirma a diminuição da dependência externa do Brasil, busca-se construir relações bilaterais e “[...] democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial” (BRASIL, 2002, p. 8).

Entende-se, neste trabalho, que tal aproximação é parte das estratégias econômicas e políticas desenvolvidas a partir dos anos de 1990 cujo objetivo era, segundo Melo (2004, p. 69), desenvolver novas relações sociais em que se tornasse possível construir “[...] um novo homem coletivo”. Melo (2004, p. 69 – 70) ressalta:

Objetivando instituir uma nova linguagem hegemônica nos anos de 1990, organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial fazem a apologia de uma cidadania ativa, dirigindo as ações entre países e indivíduos para ações de interdependência, de colaboração, evocando a imagem de uma sociedade harmoniosa, em que instituições sociais, comunidades e cidadãos participariam ativamente de seus destinos e de seu progresso e sucesso no mundo do trabalho a partir de suas habilidades e competências. Saberes que cada um, de forma individual, teria a responsabilidade de construir para si próprio, como a aquisição de um capital de conhecimento.

---

<sup>13</sup> Segundo Harvey (1994, p. 140) a acumulação flexível “[...] é marcada por um confronto direto com rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado ‘setor de serviços’, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...]”.

As observações de Melo explicitam a necessidade de uma nova conformação social, ocorrendo a partir dos organismos internacionais, e desenvolvida em consonância com os interesses econômicos. Especificamente para a esfera educacional, o programa de governo 2003/2006 (BRASIL, 2002, p. 15) evidencia a crença na educação como meio de resolução de problemas sociais, deixando de questionar as estruturas de acumulação capitalista:

[...] É preciso investir eficientemente no ensino, ampliando o acesso das crianças à escola. É vital recuperar a rede pública, tanto no nível fundamental quanto no médio e nas universidades, valorizando principalmente a qualidade. Uma boa formação da juventude colabora para a retomada do desenvolvimento sustentável, além de ser um diferencial para a competição do País no mercado internacional. A educação de qualidade é fator de emancipação e cidadania, contribui para que os jovens se integrem ao mercado de trabalho e evita a fragmentação social que alimenta a violência e o crime organizado.

Neste trecho, ressaltam-se três questões: a “educação de qualidade”, tema bastante presente nas propagandas dos governos Lula, o caráter compensatório atribuído à educação, que, além de ser o meio de pressão e manutenção da plataforma política do governo, pode ser utilizada como estratégia para amenizar a vulnerabilidade social e manter o sistema de acumulação flexível. Também é destacado que a educação, no governo Lula, é embasada em organismos internacionais e apresenta, no discurso da cidadania ativa, as necessidades do sistema de acumulação capitalista, como a formação para a integração no mercado de trabalho, e a competição do país no mercado internacional.

Para a compreensão das proposições do segundo mandato do governo Lula, analisa-se o documento “Lula Presidente: programa de governo Lula 2007/2010” (BRASIL, 2006), elaborado como proposta de governo para sua reeleição. Neste programa, mesmo após quatro anos de mandato, as propostas são fundamentadas no argumento de que seu primeiro mandato foi carregado de uma herança negativa, motivada pelas ações do governo FHC, e que debilitaram o Estado.

Nos primeiros parágrafos deste programa, são citadas as supostas mudanças efetuadas no primeiro mandato do governo Lula e afirmado que este caminhou no sentido de transformação, na qual “[...] as mudanças são visíveis, como

atestam, principalmente, a expansão do emprego e da renda de milhões de brasileiros” (BRASIL, 2006, p. 7).

Outro aspecto importante é o tema do segundo mandato do governo Lula: “O nome do meu segundo mandato será desenvolvimento. Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade” (BRASIL, 2006, p. 5). Como se evidencia, logo no título do documento, o presidente Lula já esclarece suas principais estratégias: a ênfase na educação e nas políticas distributivas, aspectos imprescindíveis para o desenvolvimento do país.

Feitas estas considerações, vale apontar que o programa de governo 2007/2010 está dividido em quatro partes: 1) O enfrentamento do atraso; 2) A construção do futuro; 3) Compromissos com o povo Brasileiro para continuar mudando; 4) Brasil produtivo.

Na parte três deste programa de governo – “Compromissos com o povo Brasileiro para continuar mudando” – são apresentadas propostas para o combate à exclusão, à pobreza, à desigualdade e para a promoção do desenvolvimento sustentável. Estas propostas vêm ao encontro das necessidades da classe trabalhadora, no entanto em forma de programas e políticas focalizadas – Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, entre outros – que, atendem a carências de um grupo específico da sociedade e, embora amenizem as situações de pobreza e exploração, não as resolvem.

Cabe destacar neste contexto, a partir dos estudos de Druck e Filgueiras (2007, p. 29), que o que acontece tanto no governo FHC quanto no governo Lula é a transformação da política social em “[...] política focalizada, voltada para os mais pobres e miseráveis”, o que resulta em propostas de inclusão social, argumento bastante utilizado no discurso deste governo.

Para a área educacional, o programa de governo 2007/2010 apresenta uma discussão intitulada: “Brasil para todos. Educação massiva e de qualidade. Cultura, comunicação, ciência e tecnologia como instrumentos de desenvolvimento e de democracia”. A educação, neste debate, é apresentada como uma ação prioritária do Estado e da sociedade, por se constituir em um dos principais fatores para “[...] garantir a inclusão econômica, social e política de dezenas de milhões de brasileiras e brasileiros [...]” (BRASIL, 2006, 12). Neste trecho, é evidente o discurso sedutor do qual se utilizam as forças partidárias,

enfatizando a educação como um meio indispensável para o desenvolvimento da nação, mas utilizando-a como instrumento de coesão e regulação social.

O programa de governo Lula 2007/2010 apresenta nove metas a serem desenvolvidas na educação:

1) Ampliar, com estados e municípios, o acesso à educação básica, por meio da universalização do ensino fundamental de 9 anos; do atendimento à educação infantil; da continuidade à reestruturação do ensino médio e do ensino noturno, da ampliação significativa do ensino técnico e tecnológico e da continuidade das mudanças para a educação no campo. 2) Expandir progressivamente o atendimento integral à criança e ao jovem, por meio da articulação entre a União, estados, municípios e comunidade, integrando políticas, programas e equipamentos, que façam da escola um pólo educacional, cultural, de esporte e lazer. 3) Instituir Piso Salarial Profissional, a partir da aprovação do FUNDEB, e redefinir a docência por meio de diretrizes de carreira, que contribuam para a ampliação da jornada do professor na mesma escola e para o trabalho integrado e coletivo nos espaços educacionais. 4) Estruturar a Rede Nacional de Formação de Educadores para a capacitação inicial e continuada. Ampliar, para tanto, a Universidade Aberta do Brasil, fruto da cooperação entre União, estados, municípios e universidades federais. 5) Fortalecer o caráter inclusivo e não discriminatório da educação, aumentando investimentos na educação especial e indígena e na valorização da diversidade étnico-racial e de gênero. 6) Aprofundar a ampliação do ensino superior de qualidade: continuidade do PROUNI, criação de novas universidades e de mais vagas nas Universidades Federais existentes; aprovação da Reforma Universitária, desenvolvimento de Plano Nacional de Pós-Graduação e do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES). 7) Dar prosseguimento à alfabetização de jovens e adultos, garantindo a continuidade do processo de escolarização, inclusive profissional. 8) Implantar o FUNDEB e sub-vincular os recursos para as universidades federais, como parte do esforço nacional para ampliação dos recursos da educação em relação ao PIB brasileiro. 9) Democratizar a Gestão Educacional, incentivando a reorganização e o aperfeiçoamento dos conselhos escolares e dos conselhos de cada um dos sistemas. Instituir o Fórum Nacional de Educação e convocar a I Conferência Nacional de Educação para avaliação das determinações da LDB, das metas do Plano Nacional e para aperfeiçoar o regime de cooperação entre as esferas de governo (BRASIL, 2006, p. 16 – 17).

Dentre estas referidas metas, merece destaque a segunda, por fazer considerações em torno da ressignificação da instituição escolar como espaço de lazer e esporte, aspectos que fundamentam a política pública brasileira de educação integral desenvolvida por este governo.

Ainda com o objetivo de estabelecer um panorama geral dos governos Lula, cumpre analisar os planos plurianuais 2004/2007 e 2008/2011, instrumento de planejamento governamental de médio prazo, com diretrizes e metas da administração pública para promover bens e serviços para a população. Vale destacar que o Plano Plurianual (PPA) é sempre elaborado durante o primeiro ano de mandato do presidente, tendo a vigência de quatro anos, o que vai resultar no avanço de um ano no governo posterior. Assim, cumpre esclarecer que o primeiro ano de mandato do presidente Lula foi direcionando pelo PPA 2000/2003, elaborado pelo governo FHC, e que não é analisado.

O PPA 2004/2007 intitulado “Plano Plurianual 2004/2007” (BRASIL, 2006), o primeiro elaborado pelo governo Lula, é dividido em três partes: 1) A estratégia de longo prazo, o cenário para 2004-2007 e o modelo de planejamento; 2) Os grandes números e uma seleção de metas prioritárias; 3) Megaobjetivos, desafios, programas e ações. Neste documento, merece destaque a discussão do megaobjetivo “Dimensão social”, que estabelece ações para o combate à fome, a transferência de renda para famílias pobres, a promoção do acesso à seguridade social e à reforma urbana, a redução da vulnerabilidade de crianças e adolescentes e das desigualdades raciais, a ampliação da inclusão, do nível e da qualidade da escolarização.

Segundo este documento, para o governo Lula alcançar tais objetivos, seria necessário expandir o exercício da cidadania, isto é, ampliar a atuação “[...] de modo articulado e integrado, de forma a garantir a universalização dos direitos sociais básicos, e, simultaneamente, atender às demandas diferenciadas dos grupos socialmente mais vulneráveis da população” (BRASIL, 2003, p. 61). Como se percebe, a cidadania é um dos preceitos mais importantes do PPA 2004/2007, segundo o qual, a ampliação da cidadania requer:

[...] como orientação estratégica, o alargamento de espaços que propiciem a veiculação da demanda por direitos. É compromisso do Governo Lula consolidar instâncias plurais de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, tais como conferências nacionais norteadoras dos rumos das políticas sociais (i.e., de Saúde, Assistência Social, Segurança Alimentar, Cidades), o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Fórum Nacional de Trabalho, e os próprios Fóruns Estaduais de Participação Social criados para debater este Plano. Entende-se que a inclusão social e a redução das desigualdades sociais passam pelo maior envolvimento da sociedade, mas também pelo desafio de promover o *empoderamento* das comunidades. (BRASIL, 2003, p. 62).

São visíveis os traços da reconfiguração do papel do Estado, que estabelece o regime de colaboração entre o Estado e a sociedade civil, no direcionamento das políticas sociais. Estes aspectos marcam os encaminhamentos da Terceira Via no que tange à reconfiguração do papel do Estado e à ação deste na articulação entre a educação e as políticas de inclusão social, redução da pobreza e da vulnerabilidade social.

Já o PPA 2008/2011, intitulado “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” (BRASIL, 2007e), é dividido em seis partes: 1) A estratégia de desenvolvimento para o período do PPA e as políticas públicas; 2) Cenário do desenvolvimento (contexto macroeconômico); 3) O modelo do PPA 2008-2011; 4) O PPA em grandes números; 5) Metas governamentais prioritárias para o período 2008-2011; 6) Os objetivos de governo. Neste documento, afirma-se que o principal compromisso do segundo mandato do governo seria a garantia do crescimento econômico não “[...] dissociado da distribuição de renda e do equilíbrio ambiental; a educação de crianças, jovens e adultos, a promoção da inclusão social e a redução da desigualdade estejam no topo das prioridades nacionais” (BRASIL, 2007e, p. 11). Novamente se percebe a relação entre desenvolvimento econômico, educação e políticas sociais.

Nele, também são apresentados três pilares estratégicos para o desenvolvimento das políticas públicas em curso no período. O primeiro é o fortalecimento da “agenda social”, que compreende as iniciativas prioritárias com ênfase “[...] nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares; no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; na cultura e na segurança pública [...]” (BRASIL, 2007e, p. 13), principalmente para a parcela mais vulnerável a sociedade. O segundo é o PDE, que apresenta “[...] um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007e, p. 16). O terceiro e último pilar é o Programa de Aceleração do Crescimento<sup>14</sup> (PAC):

---

<sup>14</sup> Programa criado em 2007, com o objetivo de promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável (BRASIL, 2014).

[...] um conjunto de investimentos públicos em infra-estrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo (BRASIL, 2007e, p. 19).

Fundamentado nestes três pilares, o PPA 2008/2011 propõe dez objetivos a serem cumpridos em curto e médio prazo:

1. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
2. Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
3. Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
4. Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
5. Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional;
6. Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;
7. Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
8. Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
9. Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
10. Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização (BRASIL, 2007e, p. 46-47).

A análise destes objetivos possibilita a compreensão dos reflexos do novo projeto de sociabilidade capitalista no direcionamento das políticas sociais e educacionais, dentre os quais é nítida a busca pela coesão e inclusão social. Evidencia-se, também, o fortalecimento da chamada democracia participativa e a ênfase nas políticas sociais focalizadas, necessidade também advinda da reestruturação do projeto neoliberal, e já discutida no capítulo anterior. Especificamente no objetivo três, que apresenta propostas para a educação, destaca-se o alinhamento desta com as propostas dos organismos internacionais, como do FMI e do BM, no que tange ao discurso da educação de qualidade e com equidade.

Com base neste estudo, percebe-se que a educação constitui-se em um dos argumentos centrais da política do governo Lula, sendo, no entanto, sempre vinculada aos ideários da nova sociabilidade capitalista, no que se refere à articulação da educação com a diminuição da pobreza, da vulnerabilidade social e a

regulação social. Para a compreensão precisa da proposta educacional deste governo, cabe a análise do PDE.

### 3.3 A EDUCAÇÃO NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)

A proposição da política pública para a educação integral nos governos Lula torna-se concreta e fica mais clara a partir da análise do PDE, implantado em 2007, pelo MEC, e apresentado como um plano coletivo de médio e longo prazo, sistêmico, cujo objetivo é melhorar a qualidade da educação no País, com foco prioritário na educação básica.

Segundo Abreu (2010, p. 134), o PDE, em seu lançamento, “[...] foi muito bem recebido, por sinalizar a priorização da educação no segundo mandato do governo Lula, já indicando um conjunto de ações a serem implementadas, mas também despertou algumas críticas”. Ainda com base no autor, as críticas foram motivadas pela insuficiência de recursos para o desenvolvimento dos programas propostos e pelo fato de o PDE ser amparado pelo Decreto 6.094/2007, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, plano que conclamava a participação de toda a comunidade e educadores nas decisões educacionais, marcado pela ação e “[...] organização da sociedade civil conduzida em sua maioria por empresários e fundações empresariais” (ABREU, 2010, p. 135).

A abertura para a participação da sociedade civil na elaboração e implantação das políticas educacionais faz parte das estratégias da Terceira Via, discutida no primeiro capítulo. Segundo Martins (2009), a abertura para a participação da sociedade civil na educação visa, além da transferência das responsabilidades estatais, à garantia de uma sociedade harmônica, sem embates políticos ou sociais, aspecto indispensável para o desenvolvimento socioeconômico do país.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é um plano federal, desenvolvido por meio do regime de colaboração com os estados, municípios e o Distrito Federal, mediante a participação das famílias e da comunidade. Este plano é composto por vinte e oito metas, dentre as quais se destacam:

[...] XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola; XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso; XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar; **XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas; XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB (BRASIL, 2007a, grifos nossos).**

O que se evidencia neste Plano de Metas (BRASIL, 2007a) é a reafirmação do novo papel assumido pelo Estado a partir da reforma da aparelhagem estatal, iniciada no governo FHC, pela qual este deixa de ser o responsável e mantenedor da educação, para, simplesmente, gerenciar o sistema educacional. É sob este aspecto que o segundo governo Lula utiliza-se de um movimento sedutor “Compromisso Todos pela Educação”, para transferir responsabilidades para a sociedade civil.

Também se depreende deste compromisso a abertura constituída para a ação dos grupos empresariais, que, para Krawczyk (2014, p. 37), não se trata apenas de negociações entre governo e empresariado, “[...] mas também (e cada vez mais) em implantar uma determinada ideologia nesse importante espaço de socialização das crianças e dos jovens (futuros trabalhadores), em inocular na escola pública a visão de mundo do empresariado”, com foco no desenvolvimento de um novo papel da escola, de uma nova cidadania, e nos ideais do sistema de acumulação capitalista que é a formação para a competitividade e para a flexibilidade. Percebe-se que, neste encaminhamento, a cidadania requerida é a mesma defendida pela Terceira Via e que se desenvolve por uma sociabilidade cuja base valorativa leva o indivíduo a assumir responsabilidades frente aos problemas no trabalho e na sociedade.

O PDE pode, especificamente, ser discutido a partir do documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões princípios e programas”

(BRASIL, 2007c), no qual, logo na introdução, a educação é uma vez mais reconhecida como elemento para alavancar o crescimento do país e como possibilidade de redução da pobreza: “reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade” (BRASIL, 2007c, p. 6). Neste processo de redução das desigualdades regionais, destaca-se a discussão do Plano de Ações Articuladas (PAR), marcado pelo apoio técnico e financeiro do MEC aos municípios, para o cumprimento dos objetivos do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que, como já discutido, visa a melhorar a qualidade educacional, mas sem desconsiderar o desenvolvimento econômico do país.

Uma das justificativas para a elaboração do PDE foi a necessidade de superar a maneira fragmentada em que a educação foi desenvolvida no governo FHC e que gerou oposições no campo educacional: oposição entre a educação básica e o ensino superior; entre as etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) - atenção quase que exclusiva para o ensino fundamental; entre o ensino médio e a educação profissional; entre a alfabetização e a educação de jovens e adultos (EJA) e entre o ensino regular e a educação especial. Neste sentido, o PDE é fundamentado em seis pilares: 1) visão sistêmica de educação; 2) territorialidade; 3) desenvolvimento; 4) regime de colaboração; 5) responsabilização; 6) mobilização social.

Segundo o documento, estes pilares se desdobram na tentativa de tratar a educação como um todo, atender às normas de desenvolvimento da educação em articulação com o desenvolvimento socioeconômico do país, estabelecendo uma maior responsabilização do Estado, e, em contrapartida, a mobilização social, para que, de maneira cooperativa, a educação abranja todo o território nacional.

O PDE é definido no documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões princípios e programas” (BRASIL, 2007c, p. 7), como um “[...] plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal [...]” – o PNE 2001/2010 –, mas diferenciado por não se tratar de uma execução marcada pela neutralidade, mas pela busca da qualidade.

As ações propostas no PDE são divididas em quatro grandes eixos: educação básica, ensino superior; educação profissional e tecnológica;

alfabetização, educação continuada e diversidade, e, segundo Krawczyk (2008), reúne 52 ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC.

Conforme Krawczyk (2008, p. 801),

A variedade das ações contempladas no PDE resulta, segundo o MEC, de uma “visão sistêmica” da política educacional, que se oporia a uma “visão fragmentária” do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Com essa perspectiva, o plano elaborado prevê ações para todos os níveis de ensino e para as diferentes necessidades institucionais, visando romper o que qualifica como falsas oposições entre educação fundamental e educação superior, entre educação fundamental e os outros níveis de ensino na educação básica, entre o ensino médio e a educação profissional, além de outras. Mantém-se, contudo, o espírito de focalização da política educacional, não como princípio, mas como estratégia de equalização, tal como se verá adiante.

É na variedade destas ações que o MEC considerava estar constituindo uma visão sistêmica de política educacional em oposição à visão fragmentária que vigorou durante o governo FHC. Neste contexto, Saviani (2009, p. 5) afirma que o PDE apresenta um emaranhado de programas, configurando-se “[...] como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”. Não apresenta grandes propostas educacionais, apenas normatiza as existentes.

O que se nota no PDE é a reorganização do Estado para manutenção e financiamento da educação, dando continuidade ao regime de colaboração já estabelecido no art. 211 da CF/88, que implica o compartilhamento das responsabilidades educacionais entre a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios. Neste aspecto, Krawczyk (2008, p. 802) afirma que o Governo Federal, assume a função de regular as desigualdades educacionais existentes nas regiões brasileiras “[...] por meio de assistência técnica e financeira, de instrumentos de avaliação e de implementação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade”.

O PDE, ao enfatizar o regime de colaboração no desenvolvimento da educação, propõe, além de ações intergovernamentais, ações intersetoriais, que contam com o apoio e articulação dos mais diferentes ministérios. É nesta correlação que se tem a articulação entre o PDE e o PAC, justificada “[...] pela necessidade de que os investimentos em infra-estrutura estejam acompanhados

com investimentos em educação, para aumentar o crescimento do País” (KRAWCZYK, 2008, p. 101).

Também compondo os seis pilares estruturantes do PDE, destaca-se a territorialidade. Segundo o documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões princípios e programas” (BRASIL, 2007c, p. 6), a noção de território é de extrema importância para o desenvolvimento da educação uma vez que “[...] é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem”. O documento ainda explica que:

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo (BRASIL, 2007c, p. 6).

Ao tratar do arranjo entre educação, território e desenvolvimento, percebe-se que o PDE responsabiliza os territórios pela desigualdade educacional e social, sendo as ações intersetoriais e interministeriais possibilidades para reduzi-la. Neste aspecto, Krawczyk (2008, p. 802) explica que o Governo Federal assume o papel de regulador das desigualdades existentes nas diferentes regiões brasileiras, enquanto que os estados e municípios assumem “[...] o compromisso pelo desenvolvimento educacional em seus territórios”.

Cabe ressaltar que os “territórios” relacionam-se às ações tanto em nível federal, quanto em níveis estadual e municipal. No âmbito federal, os territórios são pensados a partir da diversidade que envolve o território brasileiro, e, em nível municipal, a partir da especificidade de cada bairro. Nesta correlação, é a escola que passa a se constituir como o eixo articulador do desenvolvimento educacional e da redução das desigualdades sociais. Segundo Krawczyk (2008, p. 804), a valorização da escola como eixo articulador das políticas municipais tem como objetivo “[...] revalorizar a escola no seu pequeno território (bairro) e para que ela volte a ser reconhecida como um espaço cultural e de congregação da comunidade”.

Foi fundamentada no regime de colaboração, na intersetorialidade e na territorialidade, que a proposta educacional dos governos Lula se desenvolveu, aspectos que também serão analisados junto à política pública de educação integral implementada por estes governos.

### 3.4 A PROPOSTA EDUCACIONAL DOS GOVERNOS LULA

Tendo em vista os apontamentos já realizados, cumpre-se sintetizar as proposições educacionais dos governos Lula, tendo como fundamento as palavras de Frigotto, no prefácio do livro “Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos”, de autoria de Algebaile (2009, p.17), afirma que a educação básica, a educação superior e a educação profissional constituem-se “[...] no embate hegemônico e contra-hegemônico que se dá em todas as esferas da sociedade e, por isso, não podem ser tomadas como “fatores” isolados, mas como parte de uma totalidade histórica complexa e contraditória”. Percebe-se, a partir do autor, a consonância com a discussão iniciada nessa pesquisa e que fundamenta o percurso metodológico utilizado. Neste sentido, procura-se entender esta proposta educacional, tendo por princípio as relações desenvolvidas na estrutura e conjuntura em que foi constituída.

O entendimento da proposta de educação dos governos Lula inicia-se com a discussão das reformas educacionais adotadas na segunda metade da década de 1990. Embora as reformas desta década não tenham sido efetuadas pelos governos Lula, elas influenciam as propostas de seu governo. Segundo Krawczyk e Vieira (2008, p. 51), esta reforma teve início com a promulgação da LDBEN 9394/96, que buscou conciliar o novo modelo gerencial capitalista adotado pelo Estado brasileiro com as diretrizes internacionais, na busca de uma educação que revertesse o quadro de exclusão e desigualdade educacional crescente no período. Cabe também destacar que a aprovação da LDBEN 9394/96, não diferente dos embates sociais, políticos e econômicos do período, ocorreu a partir do debate de dois projetos: um advindo das lutas pela democratização da educação e outro influenciado pelas tendências internacionais, o qual foi aprovado em 1996.

Segundo Algebaile (2009, p. 25), durante os anos de reforma educacional do governo FHC, a escola para a classe trabalhadora foi utilizada “[...] como uma espécie de posto de realização de ações assistenciais, de caráter compensatório, englobando programas governamentais e ações ‘voluntárias’ [...]”, aspectos permeados e aprofundados também nos governos Lula.

A educação no governo FHC foi marcada pelo caráter privatista, pelo qual passou a ser um produto de extrema importância para a acumulação capitalista flexível. Nesta correlação, o Estado assume uma função minimalista na proposição e

manutenção da educação, redirecionando a responsabilidade com as políticas educacionais para os grupos empresariais. Estes aspectos podem ser evidenciados na privatização da educação profissionalizante, pela qual o Estado se eximiu, incumbindo o sistema “S”<sup>15</sup> pela profissionalização brasileira.

Neste aspecto, Krawczyk (2014, p. 36) afirma que, ainda hoje (e também nos governos Lula) pode ser evidenciada a “[...] presença constante de movimentos empresariais, em diferentes instâncias de decisão político-educativa, que coletivamente e/ou individualmente se entrelaçam com os quadros políticos [...]”, direcionando a educação a partir de interesses específicos do sistema de acumulação flexível.

Especificamente nos governos Lula, estas relações com traços empresariais e privatistas podem ser exemplificadas a partir dos programas de universalização do ensino superior, como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI); os programas de educação profissionalizante, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), os quais articulam o desenvolvimento do ensino superior e da educação profissional a partir de enlances com instituições privadas de ensino.

Frente às discussões realizadas no decorrer deste capítulo, depreende-se que a proposição de educação nos governos Lula avança em alguns aspectos, se comparada ao governo FHC, como na ampliação da obrigatoriedade escolar dos 4 aos 17 anos, e na criação do Fundo de Manutenção Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), mas também apresenta limitações. Neste contexto, Gentili e Oliveira (2013, p. 254) afirmam que “[...] o governo democrático-popular, iniciado por Lula, reverteu significativamente o processo de desinvestimento social que tinha caracterizado o governo neoliberal do seu antecessor”. Considera-se que, embora os governos Lula tenham aumentado, sim, os investimentos na educação, mantiveram a mesma lógica educacional do governo FHC: o alinhamento desta com os interesses do sistema de acumulação capitalista. Ao assumir tal situação, mesmo o discurso propalando a

---

<sup>15</sup> “Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest)” (BRASIL, 2014).

busca pela qualidade educacional e a emancipação social, a educação se configura como estratégia de formação de trabalhadores adaptáveis ao novo modo de produção e ao novo modelo de desenvolvimento econômico.

Um dos principais traços evidenciados na proposição educacional dos governos Lula foi seu alinhamento com as políticas da Terceira Via, o qual, de acordo com Druck e Filgueiras (2007, p. 32), combina “[...] perfeitamente a flexibilização e precarização do trabalho e as políticas focalizadas e flexíveis de combate à pobreza”.

Estes aspectos podem ser observados no PDE, assunto já discutido, o qual afirma que o objetivo principal da política educacional dos governos Lula é:

[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos (BRASIL, 2007c, p. 5 – 6).

Pretendendo-se sintetizar a proposta educacional dos governos Lula, apresenta-se a percepção de Oliveira (2009, p. 208) que assegura:

[...] as políticas educacionais do governo Lula nos seus dois mandatos podem ser caracterizadas por políticas ambivalentes que apresentam rupturas (como as apontadas acima) e permanências em relação às políticas anteriores. Ao mesmo tempo em que se assiste, na matéria educativa, à tentativa de resgate de direitos e garantias estabelecidos na Constituição Federal de 1988, adotam-se políticas que estabelecem nexos entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional (a referência do IDEB justificada nos padrões do desempenho educacional dos países da OCDE é um exemplo).

Dialogando com Oliveira (2009), pode-se afirmar que, embora a educação dos governos Lula apresente propostas voltadas para o processo educativo em si, traz sempre como “pano de fundo” estratégias específicas para a redução da pobreza e da vulnerabilidade social e para a propagação dos ideários do

sistema capitalista. É neste sentido, que, nos governos Lula, a educação constitui-se em ação prioritária, tornando-se também fator de competitividade internacional.

Para o desenvolvimento destas propostas educacionais, a política pública de educação destes governos, alinha-se aos padrões da política social e da proteção social, que segundo Behring e Boschetti (2008, p. 51),

[...] são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorizadas e fragmentadas – as expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

Estes argumentos reforçam as discussões do primeiro capítulo e possibilitam retomar a percepção de que a educação nos governos Lula configura-se como meio de reprodução do sistema de acumulação capitalista. Estes governos, mesmo adotando o discurso da promoção da “justiça social” e da garantia dos direitos sociais básicos, atuam para estabelecer políticas sociais e educacionais focalizadas, com o intuito de regular a sociedade.

#### **4 A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL IMPLEMENTADA POR MEIO DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO**

Neste capítulo, tem-se por objetivo discutir a política pública de educação integral implementada pelos governos Lula, a partir da análise do Programa Mais Educação, considerado um dos mais importantes programas de fomento à educação integral de crianças, jovens e adolescentes, lançado nos governos em questão.

Para desenvolver esta análise, faz-se necessário compreender o conceito de educação integral e educação de tempo integral que permeiam esta temática, uma vez que, conforme evidenciado na análise dos trabalhos listados na introdução desta pesquisa, são diversos os temas utilizados para discuti-la. É fundamental, também, entender como se organiza a proposição do Programa Mais Educação como política pública de educação integral.

O Programa Mais Educação é caracterizado como uma proposta do MEC – órgão de administração direta das políticas educacionais – para indução de políticas de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino. Ele se insere nas discussões e ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), e pela Secretaria de Educação Básica (SEB), especificamente pela Diretoria de Currículos e Educação Integral (DCEI), que teve como diretora do período de 2007 - 2013, Jaqueline Moll, pesquisadora que já realizou inúmeras produções em torno da temática educação integral.

Considerando a participação de Jaqueline Moll na proposição do Programa Mais Educação e na composição dos documentos que o fundamentam, cabe diferenciar, com base nesta autora, educação integral da educação em tempo integral. Segundo Moll (2008), estas são temáticas que se divergem, mas que, ao mesmo tempo, se complementam.

Para Moll (2010, p. 1), educação em tempo integral e educação integral,

Em sentido restrito, refere-se à organização escolar na qual o tempo de permanência dos estudantes se amplia para além do turno escolar, também denominada, em alguns países, como jornada escolar completa. Em sentido amplo, abrange o debate da educação

integral - consideradas as necessidades formativas nos campos cognitivo, estético, ético, lúdico, físico-motor, espiritual, entre outros - nos quais a categoria “tempo escolar” reveste-se de relevante significado tanto em relação a sua ampliação, quanto em relação à necessidade de sua reinvenção no cotidiano escolar.

Como se evidencia na citação, para Moll (2010), a educação de tempo integral refere-se à jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias. Já a educação integral não se restringe à ampliação da jornada escolar, mas vislumbra o desenvolvimento dos educandos em sua totalidade. Assim, segundo a autora, a educação de tempo integral configura-se como uma importante estratégia para o desenvolvimento de atividades formativas do homem integral.

Realizada a diferenciação dos termos utilizados nas discussões de educação integral, cabe retomar as experiências de educação integral desenvolvidas no Brasil ao longo do século XX, com o objetivo de compreender o direcionamento da política de educação integral na atualidade. Neste sentido, cabe destacar que a educação integral não é uma proposta educativa que se desenvolveu apenas nos governos Lula. Segundo Coelho (2009), esta discussão tem suas origens na Paideia grega, que buscava uma formação mais completa para os educandos.

No contexto brasileiro, somente a partir do século XX se adotaram experiências que demarcaram a educação integral, dentre as quais se destacam as de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro. É consenso entre os autores Silva (2013b), Cavalieri (2009), Coelho (2009) e Nunes (2009), que o educador Anísio Teixeira pode ser considerado um dos precursores da educação integral no Brasil, pois, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), passou a lutar pela redemocratização da escola, defendendo a criação de centros de educação popular, o que, para ele, iriam:

[...] restituir-lhe (à escola) o dia integral, enriquecer-lhe o programa com atividade prática, dar-lhe amplas oportunidades de formação de hábitos de vida real, organizando a escola como miniatura da comunidade, com toda a gama de suas atividades de trabalho, de estudo, de recreação e de arte (TEIXEIRA, 1994, p. 63).

Esta proposta de Anísio Teixeira foi concretizada nos anos de 1950 com a criação do Centro Educacional Carneiro Ribeiro (CECR), em Salvador/Bahia, que consistia em quatro escolas-classe para uma escola-parque, atendendo a cerca de quatro mil alunos, de sete a quinze anos, os quais permaneciam no centro das

7h30 às 16h30. Segundo Coelho (2009, p. 91), a proposta, consubstanciada por este pensador, não estava descolada de um:

[...] tempo integral na instituição formal de ensino, mas eram realizadas no que hoje denominamos de contraturno, ou seja, havia uma clara diferenciação entre as atividades ditas escolares - que aconteciam nas escolas-classe, em um turno – e as atividades diversificadas – que ocorriam na escola-parque, no turno contrário ao anterior.

Percebe-se que a proposta de Anísio Teixeira era centrada na ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola, na qual a formação integral não era compreendida de forma integrada, por diferenciar as atividades e o turno a serem desenvolvidas.

Já a proposta defendida por Darcy Ribeiro, desenvolvida por meio dos programas de melhoria de ensino e amenização dos problemas educacionais nos dois mandatos do Governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola (1983-1986, 1991-1994), retomou as ideias de Anísio Teixeira e concretizou a construção dos Centros Integrados de Ensino Público (CIEP's) no Rio de Janeiro.

Segundo Coelho (2009), Darcy Ribeiro propôs a educação integral em tempo integral de maneira integrada, e, diferentemente de Anísio Teixeira, buscou ofertar as atividades diferenciadas e as atividades escolares de maneira articulada nos dois turnos e num mesmo espaço escolar.

Estas experiências de educação integral, de acordo com Nunes (2009, p. 130), serviram de “[...] âncora simbólica para diversos projetos que governos das mais diversas tendências político-ideológicas tentaram implantar [...]”, dentre os quais, podem ser citados o Programa de Formação Integral da Criança (PROFIC/SP), desenvolvido de 1986 a 1993 no Estado de São Paulo, o Centro Integrado de Atenção à Criança (CIAC/BR), instituído em 1991 pelo governo Collor, reorganizado em 1992 pelo governo Itamar Franco, como Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAIC). Destas experiências, chamam atenção os CAICs/CIACs, por serem programas que se desenvolvem ainda hoje. Fundamentados no Projeto Minha Gente, do governo Collor, estes propunham a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola. Segundo Dutra e Almeida (2014, p. 3),

A institucionalização dos CIACs/CAICs, enquanto proposta, foi compreendida como possibilidade de enfrentamento de problemas historicamente vivenciados por crianças, adolescentes e familiares das camadas trabalhadoras, entre eles, os de saúde, amparo e os relativos aos processos educacionais escolarizados como o analfabetismo, evasão e repetência. Com a perspectiva de funcionamento em tempo integral, a proposta foi apresentada como medida “inovadora” ao oferecer um conjunto de ações assistenciais e educacionais concentradas em um espaço físico integrador. Diferente de outras propostas predominantemente centradas em um projeto pedagógico escolar, a proposta dos CIACs trazia – dentre os Programas do Centro – um Programa Escolar que teria um projeto pedagógico para jornada ampliada.

Como pode ser observada, as experiências de Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e Fernando Collor apresentam propostas de ampliação do tempo escolar, com vistas a atender aos filhos da classe trabalhadora, ofertando educação e cuidados em tempo integral. Reconhece-se a importância desta defesa, porém, considerando-se que estes encaminhamentos se desenvolvem no jogo da luta de classes e que estes não estão desconectados de uma estrutura política e econômica desigual, ainda são necessárias análises que possibilitem esmiuçar a efetividade das políticas educativas que visam a garantir a educação e desenvolvê-la em tempo integral. Este motivo reforça a realização desta pesquisa em que se analisa o Programa Mais Educação, expressão da política pública de educação integral implementada pelos governos Lula.

#### 4.1 A BASE LEGAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL NOS GOVERNOS LULA

Com base na análise das experiências de educação integral desenvolvida ao longo do século XX e sua influência nas propostas atuais, busca-se analisar os encaminhamentos legais em torno da educação integral e da educação de tempo integral.

A primeira legislação analisada é a CF/88, que, embora seja uma Lei ampla, é fundamental na defesa da educação. Nesta lei, a educação é tratada como um dos dez principais direitos sociais, dever do Estado e da família, devendo ser “[...] promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 2013, p. 34). Percebe-se, que, apesar de a

educação ser discutida em seu aspecto geral, não focando a educação integral, contempla-a no trecho “[...] visando ao pleno desenvolvimento da pessoa [...]”.

No contexto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDBEN nº 9394/96, ressalta-se o artigo 34 que estabelece que “[...] a jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola [...]” (BRASIL, 1996, p.13). Nesta legislação, especificamente educacional, o que se evidencia é a discussão da ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, não apresentando, em momento algum, a discussão sobre a educação integral.

Em consonância com a LDBEN 9394/96, o PNE 2001/2010 reforça os debates em torno da concepção de alunos em tempo integral, e afirma que o processo pedagógico “[...] deverá ser adequado às necessidades dos alunos e corresponder a um ensino socialmente significativo. Priorizando o tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas” (BRASIL, 2001, p. 8), o PNE 2001/2010, assim como a LDBEN 9394/96, discute a escola de tempo integral, e não a de educação integral, e, ainda, associa a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola às demandas da classe social desfavorecida.

Outro documento que cabe ser apontado é o novo PNE 2014/2024, aprovado no dia 25 de junho de 2014. Embora tal aprovação tenha ocorrido no governo Dilma, suas discussões iniciaram-se em 2009, ainda no governo Lula, com as conferências municipais, estaduais e distritais de educação. Este plano, entendido como a sistematização para implantação de políticas educacionais, assim como os outros documentos analisados, também reforça a proposta de ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, e, para tanto, apresenta uma meta específica – “Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica” - (BRASIL, 2014, p. 3). A partir desta meta, o plano estabelece nove estratégias de ação:

A estratégia 6.1 trata do processo pedagógico para a ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola. Para esta ampliação, é estabelecido o desenvolvimento de atividades pedagógicas, multidisciplinares, culturais e esportivas.

6.1) promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola (BRASIL, 2014, p. 4).

As estratégias 6.2 e 6.3 expõem a necessidade de construção de escolas com espaços e equipamentos adequados para o desenvolvimento das atividades da escola de tempo integral, o que exige a ação colaborativa entre os entes federados. Destaca-se que esta ação deve ser realizada prioritariamente em comunidades mais pobres e vulneráveis.

6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social; 6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral (BRASIL, 2014, p. 4).

As estratégias 6.4 e 6.5 incentivam a parceria entre a escola, a comunidade e as entidades privadas de serviço social para o desenvolvimento das atividades de ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola. Para esta parceria, prevê-se a utilização de espaços diversificados.

6.4) fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos e com equipamentos públicos, como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários; 6.5) estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos (as) matriculados nas escolas da rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino (BRASIL, 2014, p. 4).

Nesta meta, é perceptível que a participação da sociedade civil é considerada uma das principais estratégias para a ampliação do tempo de

permanência do aluno na escola, aspecto que marca a reconfiguração do projeto de sociabilidade burguesa, assunto já discutido no capítulo anterior, no qual a concepção de cidadania é reconstituída e todos passam a ser responsáveis pelo desenvolvimento das ações que deveriam ser obrigação do Estado, promovendo também a coesão social, uma vez que supõe a responsabilização de todos. Outro aspecto a ser ressaltado é a destinação da política de educação de tempo integral a escolas que atendem a alunos em situação de vulnerabilidade social. Além disso, cumpre destacar a necessidade de utilização de outros espaços, para além da escola, que possibilitem atender à proposta de ampliação da jornada escolar. Aqui se tem dois aspectos: regiões pobres marcadas pela vulnerabilidade e escolas também pobres, carentes de estrutura física e de recursos humanos.

Já as estratégias 6.6, 6.7 e 6.8 voltam-se para o processo de inclusão na educação de tempo integral. Ressalta-se aqui que a inclusão social foi meta prioritária do governo Lula, conforme já discutido no capítulo anterior, e, neste contexto, torna-se indispensável para a redução da vulnerabilidade social. Pautando-se neste princípio de inclusão, prevê a ampliação do tempo de permanência dos alunos em escolas do campo, indígenas e quilombolas. Ainda expõe a necessidade de garantia da educação em tempo integral para alunos com necessidades educacionais especiais.

6.6) orientar a aplicação da gratuidade de que trata o art. 13 da Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009, em atividades de ampliação da jornada escolar de alunos (as) das escolas da rede pública de educação básica, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino; 6.7) atender às escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais; 6.8) garantir a educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas (BRASIL, 2014, p. 4).

A última estratégia – 6.9 – preconiza que a proposta de ampliação do tempo de permanência do aluno na escola não é fechada, uma vez que cada escola tem autonomia para estabelecer medidas e ações para esta ampliação, combinando sempre atividades escolares e diversificadas. Nesta estratégia, cada instituição

escolar deve, necessariamente, elaborar o seu próprio Projeto Político Pedagógico (PPP), contendo suas estratégias e concepções de ampliação do tempo de permanência do aluno na escola.

6.9) adotar medidas para otimizar o tempo de permanência dos alunos na escola, direcionando a expansão da jornada para o efetivo trabalho escolar, combinado com atividades recreativas, esportivas e culturais (BRASIL, 2014, p. 4).

Fica patente que todas estas estratégias, que visam evidentemente ao desenvolvimento da proposta de educação de tempo integral já em curso desde o ano de 2007, são fundamentadas nas diretrizes<sup>16</sup> do PNE (2014/2024), que, dentre outras normatizações, reforça a educação como aspecto imprescindível para a superação das desigualdades educacionais e redução da pobreza, foco dos governos Lula, e, também, preocupação de governantes dos países pobres. Percebe-se neste plano a previsão de metas que irão sustentar por dez anos os objetivos do projeto de sociedade que fortalece o desenvolvimento societário capitalista. Essas observações são necessárias para propor um horizonte que esteja para além da adaptação da sociedade aos interesses hegemônicos capitalistas.

Somam-se a este encaminhamento, vinculado às intenções desse projeto conservador da sociedade capitalista, também alguns elementos do PDE, que, conforme se evidencia, originou o Programa Mais Educação como uma das ações de apoio à educação básica, uma vez que “[...] organiza, em torno da escola pública, ações na área da cultura, do esporte, dos direitos humanos e do desenvolvimento social, mediante ampliação da jornada escolar” (BRASIL, 2007c, p. 43).

Nesta proposição, o Programa Mais Educação assumiu o papel de promotor e indutor de educação integral, tendo, segundo Moll (2012, p. 130), a tarefa de realizar o “[...] mapeamento das experiências de educação em tempo integral no

---

<sup>16</sup> I - erradicação do analfabetismo; II- universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014, p. 3).

país e o ‘reavivamento’ da memória histórica nesse campo [...]”. De acordo com Moll (2012), esta primeira função do Programa Mais Educação se direciona no sentido de construir uma agenda nacional de educação integral, com base no levantamento das principais experiências de educação de tempo integral, suas práticas e concepções teóricas. Retomando o capítulo anterior, cumpre ressaltar que o PDE se constituiu como um plano educacional, que comporta várias ações e que justificam ações governamentais do período Lula voltadas para a educação. Em seu interior, uma das agendas é a da educação integral, conforme será visto no estudo do programa a seguir.

#### 4.1.1 A legislação específica do Programa Mais Educação

Para a discussão da política pública de educação integral implementada pelos governos Lula por meio do Programa Mais Educação, cumpre analisar a legislação específica deste programa, cuja intencionalidade se configura na Portaria Interministerial nº 17/2007 e no Decreto nº 7.083/2010, e possibilita compreender aspectos que vão desde os objetivos até as possibilidades de implantação e implementação do programa. Observa-se que a portaria e o decreto são documentos fundantes do Programa.

Segundo a Portaria Interministerial nº 17/2007, o Programa Mais Educação tem como objetivo:

Art. 1º [...] contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de ações, de projetos e de programas do Governo Federal e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos. Parágrafo único. **O programa será implementado por meio do apoio à realização, em escolas e outros espaços sócio-culturais, de ações sócio-educativas no contraturno escolar, incluindo os campos da educação, artes, cultura, esporte, lazer, mobilizando-os para a melhoria do desempenho educacional, ao cultivo de relações entre professores, alunos e suas comunidades, à garantia da proteção social da assistência social e à formação para a cidadania**, incluindo perspectivas temáticas dos direitos humanos, consciência ambiental, novas tecnologias, comunicação social, saúde e consciência corporal, segurança alimentar e nutricional, convivência e democracia, compartilhamento comunitário e dinâmicas de redes (BRASIL, 2007d, p. 2, grifos nossos).

A partir deste objetivo, é possível debater diversos pontos da Portaria Interministerial nº 17/2007, destacando tanto os avanços quanto as limitações da política pública de educação integral por ela normatizada. O primeiro aspecto a ser realçado é que, para o desenvolvimento deste programa, foram articuladas ações de quatro ministérios: Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome, Ministério da Cultura e Ministério do Esporte, as quais demarcam a relação interministerial proposta pelo Programa Mais Educação, segundo o qual, cada ministério se responsabiliza pelo desenvolvimento de projetos com estes acordados. As ações interministeriais são fundamentadas no PDE, que prevê, além do regime de colaboração entre os entes federados, o regime de colaboração entre os ministérios, o que possibilita a redução da destinação de recursos financeiros para a educação, uma vez que as atividades educacionais podem ser desenvolvidas por ações de outros ministérios. Observa-se, na análise junto às metas do PNE, um indício de parceria com outros espaços para o desenvolvimento de ações que visam à ampliação da jornada escolar. O regime de colaboração vem se desenvolvendo em forma de parcerias que ultrapassam a relação entre entes federados, chegando ao chão da escola.

Analisando a articulação entre os diversos ministérios para o desenvolvimento do Programa Mais Educação, depreende-se que profissionais formados e capacitados são garantidos somente no âmbito das ações do MEC, haja vista que ações advindas de outros ministérios e outras entidades da sociedade civil abrem possibilidade para atuação de monitores e estagiários. Também se infere, desta proposta, a ascensão da participação voluntária no desenvolvimento de programas educacionais, aspectos que marcam a reconfiguração do projeto neoliberal, no qual a sociedade civil assume um papel estratégico no desenvolvimento do país, tornando-se, assim, além de carente de educação, também responsável pela manutenção dela. Este aspecto requer mencionar que a presença do voluntariado na educação, no sentido como vem sendo sugerido, caracteriza uma ação voluntária cujo conteúdo é a colaboração com o sentimento de responsabilização. Tais marcas conferem um valor diferente à cidadania considerada “responsável”, defesa dos adeptos da Terceira Via, contrariamente à cidadania reivindicativa, que cobra as responsabilidades do Estado.

Um segundo ponto a ser elencado é a finalidade do programa:

Apoiar a ampliação do tempo e do espaço educativo e a extensão do ambiente escolar nas redes públicas de educação básica de Estados, Distrito Federal e municípios, mediante a realização de atividades no contraturno escolar, articulando ações desenvolvidas pelos Ministérios integrantes do Programa (BRASIL, 2007d, p. 2).

A ampliação do tempo escolar, assim, pode ser compreendida como o desenvolvimento de atividades “extracurriculares”, por meio de propostas recreativas e desportivas, realizadas no contraturno escolar. Já como ampliação do espaço escolar, entende-se a realização destas atividades em lugares que não o escolar, como em clubes, praças e outros espaços públicos ou privados.

Com base nesta compreensão, a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola é vista como forma de prevenir e combater:

[...] o trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de violência contra crianças, adolescentes e jovens, mediante sua maior integração comunitária, ampliando sua participação na vida escolar e social e a promoção do acesso aos serviços sócio-assistenciais do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (BRASIL, 2007d, p. 2).

Nesta citação, é clara a visão assistencial atribuída ao Programa Mais Educação, já que, se a criança permanece em período integral na escola, está parcialmente isenta da vulnerabilidade social. Esta prática é uma medida que ameniza alguns dos problemas sociais, como a fome e a exploração infantil, mas que, no entanto, não os resolve, haja vista que o fato de o aluno permanecer em período integral na escola não garante a superação da condição vulnerável em que vive, tão pouco altera a estruturação societária capitalista que produz as mazelas sociais.

Decorrente dessa ampliação da permanência do aluno na escola, e considerando que é facultada às escolas a elaboração do próprio projeto pedagógico, ressalta-se aqui a preocupação com as atividades que serão desenvolvidas. As atividades “extracurriculares” podem não contribuir com a requerida “educação integral” caso assumam no interior das escolas a feição de atividades de contraturno, sendo escolhidas de forma aleatória, sem relação com a proposta pedagógica. O resultado, neste caso, será a ampliação do tempo de

permanência com atividades variadas, porém desprovidas de significado na formação do aluno.

Outro aspecto assinalado nesta portaria é a necessidade de capacitação de gestores e profissionais para atuarem no Programa Mais Educação. Se por um lado este aspecto é positivo, por outro, serve para nortear a ação dos gestores e profissionais, que devem atuar sustentados no princípio neoliberal de captação de recursos, tendência pela qual não mais o Estado responsabiliza-se pela manutenção da educação, mas a prevê sendo realizada com a ajuda mútua, a ação voluntariada e com a captação de recursos, por meio das mais diversas estratégias. Além desse aspecto relacionado à gestão, ressalta-se que a capacitação traz o novo ideal de escola e de profissional, que, no âmbito da educação integral, precisa ser propositivo, protagonista, colaborador, adjetivos que caracterizam substantivamente o conteúdo da cidadania na Terceira Via.

Após a Portaria Interministerial nº 17/2007, foi lançada a trilogia de cadernos *Série Mais Educação* – assunto que será discutido na seção seguinte – e que teve por objetivo “[...] contribuir para a conceituação, a operacionalização e a implementação do Programa Mais Educação” (BRASIL, 2009, p. 6). Essa discussão culminou na aprovação do Decreto nº 7.083/2010, o qual apresentou o conceito de educação integral, as atividades a serem desenvolvidos durante o período ampliado, os espaços a serem utilizados, os princípios e objetivos, a responsabilidade de cada ente federado no desenvolvimento do programa, e, ainda, as dotações orçamentárias das suas despesas. Cabe ressaltar que este Decreto reforça as ações em curso desde o ano de 2007.

Segundo este documento, a educação básica de tempo integral corresponde “[...] a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total em que o aluno permanece na escola ou em atividades escolares em outros espaços educacionais” (BRASIL, 2010, p. 1). Neste documento, também se percebe o foco na educação de tempo integral e não na educação integral. Verifica-se a ênfase no tempo de permanência na escola.

É afirmado, ainda, neste decreto, que a ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola poderá ser realizada mediante o uso de espaços diferenciados, por meio do desenvolvimento de atividades que contemplem:

[...] acompanhamento pedagógico, experimentação e investigação científica, cultura e artes, esporte e lazer, cultura digital, educação econômica, comunicação e uso de mídias, meio ambiente, direitos humanos, práticas de prevenção aos agravos à saúde, promoção da saúde e da alimentação saudável, entre outras atividades (BRASIL, 2010, p. 1).

Novamente, comprova-se a sugestão de utilização de outros espaços para a realização das atividades propostas ao Programa Mais Educação. Ressalta-se também a ênfase dada ao desenvolvimento do Programa por meio do regime de colaboração entre os entes federados, os diversos ministérios e, em articulação, com a sociedade civil, questão já mencionada neste trabalho e que se desenvolve no contexto neoliberal em que uma nova cidadania é exigida e incentivada: uma cidadania participativa e colaborativa, que promova um desenvolvimento social harmônico, livre de conflitos e reivindicações.

O estabelecimento da necessidade do regime de colaboração está fundamentado no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, que institui, no capítulo IV, seção II, o PAR, que, segundo Saviani (2009), se traduz numa estratégia federal de responsabilização essencialmente dos estados e municípios pela qualidade da educação escolar e, quando observada a insuficiência de recursos, prevê o desenvolvimento educacional em articulação com outros ministérios.

Realizadas estas considerações em torno dos dispositivos legais sobre o Programa Mais Educação, vale destacar a discussão de Silva (2013b), que afirma que a legislação é oscilante e não define de que maneira a proposta de educação integral será implantada, sustentada e desenvolvida. Porém o caminho até o momento percorrido na análise dos documentos citados permite apontar a ênfase no tempo em que o aluno permanecerá na escola. É na perspectiva de compreender estas questões, citadas por Silva, que se analisa a trilogia de cadernos *Série Mais Educação* e os Manuais Operacionais de Educação Integral (2010, 2011, 2012, 2013 e 2014).

#### 4.2 A TRILOGIA DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: ALGUNS APONTAMENTOS

Assim como já apresentado nas discussões anteriores, o Programa Mais Educação caracteriza-se pela ampliação do tempo de permanência dos alunos, sendo esta teórica e metodologicamente fundamentada na trilogia de cadernos *Série Mais Educação*, lançada em 2009 pelo MEC.

**Tabela 3-** Síntese das discussões da trilogia de cadernos *Série Mais Educação*

<b>Cadernos <i>Série Mais Educação</i></b>	<b>Discussões</b>
Gestão Intersetorial no Território	Discute o marco legal do Programa Mais Educação, as temáticas de educação integral e gestão intersetorial, a estrutura organizacional e operacional do programa, os projetos e programas ministeriais que o compõem.
Educação Integral	Apresenta o texto referência para o debate nacional de educação integral, com vistas a justificar a necessidade de educação integral na atualidade.
Redes de Saberes Mais Educação	Discute a possibilidade de elaboração da proposta pedagógica a partir das “Mandalas de Saberes”, da articulação entre os saberes escolares e comunitários.

Fonte: Elaboração da autora (BRASIL, 2009b).

Para a análise destes documentos, tomam-se as ideias de Silva (2013b, p. 152) que afirma que, mesmo estes cadernos sendo emblemáticos em relação aos princípios do programa, “[...] evidenciam uma série de elementos que nos ajudam a compreender a localidade deste programa no contexto atual da educação brasileira”.

O primeiro caderno - documento elaborado pelo Centro de Estudos em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) – denomina-se “Gestão Intersetorial no Território” (BRASIL, 2009a) e apresenta uma discussão acerca do marco legal do programa, das percepções de educação integral e da gestão intersetorial, em que este é fundamentado. Cabe destacar que o CENPEC é uma organização civil sem fins lucrativos, que desenvolve ações em torno da melhoria da qualidade da educação pública, e do aprimoramento da política social.

Especialmente para a educação integral, esta organização promove debates sobre o tema.

O segundo caderno – “Educação Integral” (BRASIL, 2009b) – foi elaborado por um grupo de trabalho convocado pelo MEC e coordenado pela Secretaria de Educação Continuada, alfabetização e Diversidade (SECAD)<sup>17</sup>. Tal grupo era formado por gestores e educadores municipais, estaduais e federais; representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED); da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); da Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (ANFOPE); de universidades e de organizações não governamentais. Nele, são pontuadas questões sobre a importância da educação integral na atualidade, sua concepção e embasamento teórico-prático para as ações do Programa Mais Educação.

O terceiro caderno, fundamentado na proposta de interculturalidade no desenvolvimento das atividades do programa, completa a trilogia de cadernos do Programa Mais Educação. Intitulado “Rede de saberes Mais Educação: pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação Integral” (BRASIL, 2009c), este caderno apresenta uma proposta para a elaboração dos projetos pedagógicos do programa.

#### **4.2.1 A intersetorialidade na implantação e implementação do Programa Mais Educação**

O caderno “Gestão Intersectorial no Território” discute a intersectorialidade, apresentada como gênese do Programa Mais Educação e traduzida como “[...] uma conquista da intervenção pública no campo educativo” (BRASIL, 2009a, p. 24). Visa à articulação entre os Ministérios da Educação, da Cultura, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Esporte, da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente e da Secretaria Nacional da Juventude da Presidência do Brasil e objetiva a efetivação da educação integral. Além desta parceria entre os ministérios, visa à intersectorialidade entre as diversas políticas

---

<sup>17</sup> Cabe destacar que, no período da elaboração da trilogia de cadernos *Série Mais Educação*, a secretaria responsável pelas ações era a Secretaria de Educação Continuada, alfabetização e Diversidade (SECAD), alterada posteriormente, para Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI).

estaduais, municipais e distritais, as ONGs e a sociedade civil. Conforme discutido no primeiro capítulo, tal vinculação intersetorial vem reafirmar a nova relação entre o Estado e a sociedade civil, nos encaminhamentos sociais e educacionais.

Vale reafirmar que a intersetorialidade não é uma especificidade deste programa, mas um aspecto delineado no PDE e amparado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e tem seu embasamento no desenvolvimento educacional a partir do regime de colaboração. De acordo com Silva (2013b, p. 80), a intersetorialidade foi proposta para que o projeto de educação de tempo integral do Programa Mais Educação fosse possível,

[...] mediante um quadro de grandes desigualdades existentes nas escolas do país em termos de vulnerabilidade, risco social, situação de pobreza, dificuldade de permanência na escola, adequação e qualidade do atendimento, assim como baixo rendimento escolar, defasagem idade/série e altos índices de reprovação e evasão [...].

Neste documento, a intersetorialidade também está relacionada às políticas públicas setoriais, que se alinham “[...] pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – no compromisso que têm com a garantia da proteção e desenvolvimento integral destes cidadãos” (BRASIL, 2009a, p. 24). Observa-se que as condições sociais destacadas por Silva (2013b) não estão apenas relacionadas com as condições de pobreza dos alunos, mas também com a pobreza das escolas.

Verificando o documento, reconhece-se, que a gestão intersetorial possibilita que cada município organize a implantação do Programa Mais Educação de acordo com sua realidade, estabelecendo as articulações setoriais com base nas necessidades locais. É assim que a discussão de “território” ganha espaço, que, além de ser marcado pela diversidade cultural, também pode ser compreendido como um espaço de aprendizagem. Segundo Silva e Silva (2012, p. 128), “[...] é deslocada para o território a tarefa de educar e proteger crianças, jovens e adolescentes em um maior número de oportunidades, recursos e pessoal possível”. Com base nesta reflexão, observa-se que a proposta da intersetorialidade e da territorialidade não está desconectada do projeto de sociedade que se desenvolve entrelaçado ao neoliberalismo e à Terceira Via.

Neste caderno, afirma-se que, na articulação entre intersetorialidade e território, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constituem-se instrumentos importantes para captação e análise de dados que possibilitem “[...] planejar e executar políticas de equidade para diminuir as desigualdades regionais” (BRASIL, 2009a, p. 38).

Assume-se, também, neste caderno, que a intersetorialidade demanda um novo modelo de gestão, a “*gestão da incerteza*”, que deve estabelecer um “[...] consenso em torno de uma meta com a qual todos possam, em alguma medida, comprometer-se” (BRASIL, 2009a, p. 25). Percebe-se que a incerteza mencionada denuncia a concepção de sociedade utilizada nos documentos em análise e que, a partir de Lima e Martins (2005), fica claro que a sociedade caminha para uma direção incerta e imprevisível, uma noção que se baseia em pressupostos da Terceira Via, um panorama considerado dado.

Segundo Silva (2013b, p 160), no Programa Mais Educação, esta relação se dá no estabelecimento de um “arranjo institucional” para alçar as políticas voltadas para a educação integral, que resulta na “[...] diluição da ação universal do Estado na consecução dos direitos sociais, em um conjunto de ações focalizadas, pautadas no princípio da compensação e pretensamente articuladas entre si”. Confirma-se, então, como verificamos em capítulo anterior, a noção de cidadania que vem sendo firmada a partir da implementação do PME: a que supõe um cidadão colaborativo, responsável com o social, com a superação de desigualdades entendidas como responsabilidade de todos em substituição ao cidadão reivindicativo.

Partindo da percepção de Silva (2013b) e da análise do caderno “Gestão Intersetorial no Território” (BRASIL, 2009a), reconhece-se que a proposta de gestão do Programa Mais Educação se configura no que os autores Silva e Silva (2013a, p. 717) denominam de – “A hegemonia às avessas no Programa Mais Educação” –, no qual “[...] os dominantes, os capitalistas consentem que a educação seja conduzida pelos dominados [...], desde que a direção moral não questione a forma de exploração capitalista”. Neste aspecto, o esforço dos dominados (destacados como os representantes dos governos Lula), no que tange à oferta de educação integral, se traduzem na necessidade de oferta de políticas de distribuição de renda e combate à pobreza, o que atribui à escola o dever de “[...] cumprir o duplo desafio de proteger e educar crianças, adolescentes e jovens por ela atendidos” (SILVA; SILVA, 2013a, p. 703).

Pautada no princípio da intersetorialidade, a proposta do Programa Mais Educação tem por intenção a inclusão de vulneráveis excluídos por meio do reconhecimento da desigualdade, mas não do questionamento das bases desiguais da sociedade. Esta inclusão é vista com uma forma de exercer a justiça social, um dos objetivos da Terceira via para a manutenção de uma sociedade coesa. Tal justiça social, no entanto, se dá no plano positivo, plano legal, mas, para ser concretizado, precisa da colaboração social.

#### **4.2.2 A construção da concepção de educação integral do Programa Mais Educação**

O caderno “Educação Integral” configura-se como um dos mais densos documentos da trilogia *Série Mais Educação*, haja vista que buscou, a partir dos aspectos históricos, legais e conceituais, demarcar as discussões sobre educação integral na atualidade. Dividido em três partes, na primeira, justifica-se a necessidade de educação integral nos dias atuais; na segunda, discutem-se os aspectos históricos e legais da educação integral; e, na terceira, aprofundam-se os debates em torno da construção da proposta de educação integral.

Neste caderno, a concepção de educação integral encontra-se diluída ao longo das discussões, dentre as quais não é possível identificar a definição de uma concepção de homem e sociedade na qual se embasa esta proposta. O que este caderno apresenta, na verdade, é a descrição de ações a serem implementadas no âmbito da educação integral, como por exemplo, as atividades formativas a serem desenvolvidas no contraturno escolar.

Neste documento, a necessidade de educação integral é justificada devido à educação ser considerada “[...] um elemento fundamental para a ampliação e para a garantia dos demais direitos humanos e sociais [...]” (BRASIL, 2009b, p. 13), o que se configura como uma alternativa de redução da vulnerabilidade e do risco social, os quais podem ser fatores influentes do baixo rendimento escolar, da evasão e da repetência, aspectos que marcam a proposição educacional dos governos Lula, assunto já discutido.

Também é exposto, no caderno, que a temática educação integral foi discutida no Brasil desde o século XX, culminando com diferentes experiências, que apresentavam concepções diferenciadas, mas que, de maneira geral, podiam

ser compreendidas como a “[...] formação ‘mais completa possível’ para o ser humano [...]” (BRASIL, 2009b, p. 16), mesmo não havendo consenso no que se convencionava chamar de ‘formação completa’. Esta dificuldade de conceituação não se restringe às experiências de educação integral do século XX, e até mesmo os documentos que fundamentam e normatizam o Programa Mais Educação revelam esta dificuldade.

Conforme exposto no caderno, a educação integral assume, na atualidade, um duplo desafio frente à sociedade: ser educadora e cuidadora, devendo “[...] estar inscrita no amplo campo das políticas sociais, mas não pode perder de vista sua especificidade em relação às políticas educacionais dirigidas às crianças, aos jovens e aos adultos” (BRASIL, 2009b, p. 21). Percebe-se, aqui, um reforço à definição do papel da sociedade. Em artigo que discute “As políticas sociais e a ‘nova estratégia’ de educação integral no Brasil”, Silva e Silva (2013b, p. 113) afirmam que o Programa Mais Educação se apresenta num contexto em que “[...] a educação brasileira vem sendo desafiada a ampliar seus compromissos para além do que historicamente já vem cumprindo, com a busca de caminhos para a institucionalização da ampliação das funções da escola [...]”.

O documento também descreve o percurso legal da educação integral desde a CF/88 até a Portaria Interministerial nº 17/2007. Assim como já discutido, o que chama atenção é que, desde a LDBEN 9394/96, a educação integral é discutida e implementada como a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, a partir do desenvolvimento de ações articuladas com a cultura, o esporte e a assistência social, características que também podem ser evidenciadas na proposta educacional dos governos Lula.

Neste caderno, a educação integral é apresentada como uma proposta em construção, que exige a participação do poder público, da comunidade escolar e da sociedade civil, para garantir “[...] a construção de um projeto de educação que estimule o respeito aos direitos humanos e o exercício da democracia” (BRASIL, 2009b, p. 27). Este aspecto demonstra ao menos duas características. A primeira delas diz respeito ao Estado reformado: o incentivo à participação da sociedade na elaboração e encaminhamento das propostas sociais, como meio de constituir consensos nas decisões, e garantir a ‘governança’ da sociedade. A segunda é a responsabilização da sociedade pela resolução dos

problemas sociais que deverá ser feita com a participação de segmentos, como se fosse formada uma rede.

Em linhas gerais, a política pública de educação integral proposta nos governos Lula está relacionada à oferta “[...] dos serviços públicos requeridos para atenção integral, conjugada à proteção social, o que pressupõe políticas integradas (intersectoriais e transversalizadas) que consideram, além da educação, outras demandas dos sujeitos [...]” (BRASIL, 2009b, p. 28).

Especificamente sobre a construção da educação integral, o documento assinala a necessidade da resignificação da escola, a qual deve ser estendida, passando de uma instituição educacional para uma instituição social, uma “comunidade de aprendizagem”, com um projeto educativo próprio, oriundo da realidade sociocultural de cada escola e de cada comunidade. Esta resignificação possibilitaria que as escolas fossem afetadas positivamente “[...] pelas práticas comunitárias, pela liberdade e pela autonomia presentes nos espaços de educação informal, pela concretude e pelo movimento da vida cotidiana” (BRASIL, 2009b, p. 31). Nesta afirmação, é evidente a presença do “comunitarismo<sup>18</sup>” nos direcionamentos educacionais, aspecto que será aprofundado na discussão do terceiro caderno da trilogia. Também fica evidente que a escola passa a ter outras responsabilidades, alargando sua função para além do ensino formal.

Com base no comunitarismo, percebe-se que, na escola, devem ocorrer práticas que estão associadas a uma educação que vislumbra a coesão e estabilidade social. Este aspecto é mais um elemento característico da implementação do projeto social da Terceira Via que, segundo Lima e Martins (2005), prima pela coesão social e pela estabilidade dos países. Nesse sentido, têm significado imprescindível as relações com as comunidades do entorno escolar para além das atividades escolares, já que se busca apaziguar com práticas articuladoras o que está desarticulado pela atual realidade capitalista.

Quanto à estrutura física da escola, destaca-se a necessidade de se organizar o espaço (ampliação dos espaços educacionais) e o tempo (ampliação da jornada escolar), relação que é discutida desde as experiências de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, cujo maior ponto de divergências seria a maneira de ampliação da

---

<sup>18</sup> Segundo Silva e Silva (2013a, p. 708), o comunitarismo se configura na medida em que “[...] o Estado não se define pela promoção do direito, ele é, sobretudo, o palco em que a luta pelo reconhecimento se expressa, assim como ocorre nas práticas afirmativas, a diferença substantiva deve vencer a igualdade universal”.

jornada escolar. Já no que tange à mudança na formação dos professores, o documento afirma que o professor deve ser aquele que “[...] reinventa a relação com o mundo, reinventa sua relação com o conteúdo que ensina, com o espaço da sala de aula e com seus alunos” (BRASIL, 2009b, p. 36). O professor que reinventa é o professor protagonista, aquele que consegue encontrar estratégias para solucionar os problemas com base nas desigualdades sociais.

Este documento também discute a relação entre as redes socioeducativas e o papel do Estado na educação integral. Tais redes devem buscar estabelecer uma relação dialógica entre a escola e a comunidade para a construção de projetos pedagógicos coerentes com a proposta. Já ao Estado é atribuído o papel de indutor da educação integral como expressão da “[...] vontade política e a determinação para investir mais recursos e para estimular e fortalecer os mecanismos de controle público” (BRASIL, 2009b, p. 41). Neste aspecto, Silva (2013a, p. 74) afirma que,

[...] as escolas têm sido forçadas a se reestruturarem, a fim de promover suas novas atribuições educacionais e sociais, desafiadas pelas novas formas de gestão educacional apoiada pela participação da sociedade civil, por políticas intersetoriais e intergovernamentais. A escola pública passa a incorporar um conjunto de responsabilidades que não eram vistas como tipicamente escolares, mas que hoje não podem ser desconsideradas para viabilidade do trabalho pedagógico. Do mesmo modo, os docentes vêm se adaptando a essa nova realidade, sobrecarregados por novas tarefas e responsabilidades e vendo emergir no terreno escolar novos sujeitos docentes e uma nova divisão técnica do trabalho.

Nesta relação, percebe-se que o professor assume o papel de protagonista do processo educativo, assumindo para si responsabilidades que vão além das condições efetivas de trabalho, comprometendo-se socialmente pelo desenvolvimento do projeto e sem que sejam problematizadas as condições de trabalho e a formação docente.

A proposta de educação integral do Programa Mais Educação deve ter como centro a intersetorialidade e a governança, que requerem do Estado a competência de coordenar atores sociais e políticos “[...] dotados de poder e legitimidade no processo decisório de políticas públicas, para que, além de fortalecer contextos democráticos, se possa alcançar objetivos comuns a menor custo, o que potencializa novas ações” (BRASIL, 2009b, p. 43). Aqui, novamente, verifica-se a

importância atribuída à educação para o desenvolvimento socioeconômico do país, pautado nos princípios neoliberais de redução de custos e aumento da eficiência.

Realizados estes apontamentos, percebe-se que a proposta de educação integral do Programa Mais Educação (implementado a partir da ampliação do tempo de permanência do aluno na escola), embora seja justificada pela necessidade da melhoria da qualidade educacional, não se configura como uma proposta preocupada especificamente com os aspectos educacionais, mas se apresenta também voltada para a proteção social e integral das crianças, jovens e adolescentes, possibilitada por meio da articulação entre as políticas sociais e educacionais. Ressalta-se, aqui, que a escola assume-se como instituição que amenizará os desconfortos sociais produzidos pelo padrão de acumulação capitalista. Neste sentido, salienta-se a análise de Silva (2013b, p. 166), ao afirmar que, no caderno “Educação Integral”,

[...] o sentido principal da ação está, não na efetividade do direito a educação de forma integral (acesso, permanência e conclusão do período básico de escolarização com qualidade), mas sim em princípios assistencialistas, medidas compensatórias que, em última instância, procuram (apenas) fórmulas de correção da desigualdade social, mantendo-a, portanto, em níveis toleráveis.

Com base nestes aspectos destacados no segundo caderno da trilogia *Série Mais Educação* “Educação Integral”, é perceptível que a educação integral é direcionada no sentido da regulação e coesão social, por meio de programas que atendem às comunidades em situação de vulnerabilidade. Para Krawczyk (2008, p 798), o propósito da regulação social é manter as condições necessárias para o desenvolvimento do sistema capitalista, com base num “[...] ordenamento normativo, historicamente legitimado, que medeia as relações entre Estado e sociedade, que busca a solução de conflitos e a compensação dos mecanismos de desigualdade e de exclusão, próprios do modo de produção capitalista”.

### 4.2.3 A interculturalidade e os projetos pedagógicos do Programa Mais Educação

Em “Redes de Saberes Mais Educação”, terceiro caderno, são apresentadas as bases para a elaboração das propostas pedagógicas para o Programa Mais Educação, as quais têm como desafio estabelecer um diálogo entre a escola e a comunidade.

Neste caderno, a proposta de educação integral é fundamentada no modelo da interculturalidade.

A interculturalidade remete ao encontro e ao entrelaçamento, àquilo que acontece quando os grupos entram em relação de trocas. Os contextos interculturais permitem que os diferentes sejam o que realmente são nas relações de negociação, conflito e reciprocidade. Escola e comunidade são desafiadas a se expandirem uma em direção a outra e se completarem. (BRASIL, 2009c, p. 21).

Alicerçado na interculturalidade, este caderno propõe a construção do projeto pedagógico da educação integral, a partir da “Mandala de Saberes”, que deve atuar como uma obra que não encerra em si própria as possibilidades, “[...] mas se abre para que diferentes sujeitos possam escolher suas condições, sequências, formas..., transformando a prática educacional em espaços de diálogo e negociação, ou, talvez, em espaço de criação” (BRASIL, 2009c, p. 28). Este documento explica que a “Mandala” no Programa Mais Educação,

[...] funciona como ferramenta de auxílio à construção de estratégias pedagógicas para educação integral capaz de promover condições de troca entre saberes diferenciados. A educação intercultural pode ser comparada a um sistema dinâmico, imprevisível, um árduo trabalho de liberdade, de devir histórico, um esforço incessante de nos reconhecer em constante mutação. A educação pode ser vista, assim, como um laboratório de experiências culturais, sociais e históricas em que a realidade e o conhecimento adquirem sucessivamente novas formas (BRASIL, 2009c, p. 23).

Verifica-se que aqui há uma relação com o “professor que reinventa”, requerido para o programa, conforme comentado na discussão do caderno “Educação Integral”. Ressalta-se, ainda, que este trabalho não é apenas do professor, mas também dos membros da comunidade.

Neste sentido, o documento afirma que, para a construção da “Mandala de Saberes”, exige-se o reconhecimento da existência de dois tipos de saberes: os escolares e os comunitários, que não devem ser constituídos como saberes opostos, mas sim como articuladores da educação. Os saberes comunitários são apresentados como “[...] o universo cultural local, isto é, tudo aquilo que nossos alunos trazem para a escola, independentemente de suas condições sociais” (BRASIL, 2009c, p. 37). Já os saberes escolares “[...] além dos conteúdos específicos de cada disciplina escolar, são também as habilidades, procedimentos e práticas que nos tornam sujeitos formuladores de conhecimentos” (BRASIL, 2009c, p. 43).

No documento, a articulação entre estes dois saberes é exposta como possibilidade de organização do projeto pedagógico de educação integral, responsabilidade do professor comunitário, que deve ter a capacidade de “[...] convocar diferentes atores sociais e de fazê-los experimentar na prática a ideia de que a conquista da educação pública existe na medida em que todos se envolvam” (BRASIL, 2009c, p. 80), sempre estabelecendo a relação escolarização e comunitarismo. Conforme já discutido neste trabalho, a necessidade de participação da sociedade nas decisões e proposições das políticas sociais e educacionais não é neutra, uma vez que marca os princípios do neoliberalismo e da Terceira Via. A sociedade deixa de reivindicar os direitos sociais e passa, em parceria com o Estado, a responsabilizar-se pelo desenvolvimento destas.

Concorda-se, então, com as considerações de Silva (2013b), que sustenta que as proposições deste terceiro caderno reafirmam uma dupla ação indutora: as escolas precisam, além de articular os saberes escolares e comunitários, ampliar a relação escola e comunidade, de maneira que a sociedade civil sinta-se também responsável pelo desenvolvimento das ações do Programa Mais Educação.

Cabe também destacar que a articulação entre a escola e a sociedade não é um aspecto novo na educação brasileira, já que tem suas raízes articuladas a ideias que já estavam sendo defendidas no Relatório Delors (2010), no que tange à proposição da educação desenvolvida ao longo da vida e em articulação com a comunidade. Neste aspecto, Moll (2008, p.13) defende que a educação integral só é possível a partir da reinvenção da prática educativa, proporcionada por meio “[...] de seu reencontro com a vida, do desenrijecimento de

seus tempos, da interlocução entre os campos do conhecimento em função da compreensão e da inserção qualificada no mundo”.

Sobre o Programa Mais Educação, Leclerc e Moll (2012, p. 99) afirmam que o desenho da proposta de educação integral do governo Lula foi realizado pela SECAD, a partir de uma estreita relação com a Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania, a qual partiu da “[...] diversidade e da riqueza sociocultural no país, bem como da riqueza em termos de diversidade de projetos educativos escolares e de suas múltiplas conexões com suas comunidades”. Esta percepção das autoras destaca novamente a relação entre a interculturalidade e a intersetorialidade no Programa Mais Educação.

#### 4.3 DA ADESÃO AO FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA: ASPECTOS DO MANUAL OPERACIONAL DE EDUCAÇÃO INTEGRAL

Analisados os pilares que sustentam teoricamente a política pública de educação integral dos governos Lula, implementada por meio do Programa Mais Educação, é fundamental compreender como ocorre a adesão e o funcionamento do Programa Mais Educação, estudo realizado com base nos Manuais Operacionais de Educação Integral de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014. Instituídos pelo MEC, Secretaria de Educação Básica (SEB) e pela Diretoria de Currículos e Educação Integral (DCEI), apresentam ofertas formativas, critérios de adesão, implementação e financiamento do programa. Num primeiro momento, destaca-se a análise do Manual Operacional de Educação Integral 2013, que, embora tenha sido apresentado no governo Dilma, segue as mesmas orientações do Manual Operacional de Educação Integral 2010, lançado no segundo mandato Lula.

O Mais Educação não é um programa obrigatório ou que abrange a totalidade das instituições escolares. Como grande parte dos programas educacionais em curso, ele precisa ser assumido pelas instituições escolares, e esta adesão é pautada em alguns critérios previamente estabelecidos. Dentre eles, destacam-se o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que objetiva prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal; o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), um programa de apoio à gestão com base no planejamento participativo; e o IDEB, que reúne, em um único indicador, o

fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. No Manual Operacional 2013, os critérios são especificados da seguinte forma:

Escolas contempladas com PDDE/Integral nos anos de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012; Escolas estaduais, municipais e/ou distritais que foram contempladas com o PDE/Escola e que possuam o IDEB abaixo ou igual a 3,5 nos anos iniciais e/ou finais, IDEB anos iniciais < 4.6 e IDEB anos finais < 3.9, totalizando 23.833 novas escolas; Escolas localizadas em todos os municípios do País; Escolas com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2013, p. 21).

Dentre estes critérios, dois chamam atenção: o IDEB e a relação entre os estudantes e a participação no Programa Bolsa Família. Segundo Silva (2013b, p. 112 – 113), estes estabelecem “[...] a associação da política educacional com as políticas de distribuição de renda e alívio à pobreza, caso mais específico do Bolsa-família”. Tal relação difunde a ideia de que a instituição escolar deve adotar outras funções que não somente a escolarização de crianças, adolescentes e jovens, e, segundo Algebaile (2011, p. 324), tal adoção constitui-se na transferência de políticas sociais ao espaço educacional:

São novas utilizações que realizam a conjugação de objetivos tecidos no âmbito da política econômica e social com objetivos restritos da política educacional, de forma que a política pública fundamental, as escolas dos pobres, deixa de ser explicável pela política educacional e de ser entendida nos limites do sistema de ensino, revelando-se como parte fundamental do sistema da política social, um elemento orgânico de importante atuação em suas definições e reorientações.

Com base no Manual Operacional (BRASIL, 2013), atendidos os critérios de adesão, as escolas contempladas com o Programa Mais Educação precisam preencher um Plano de Atendimento (PA), instrumento que deve conter as atividades a serem desenvolvidas e o número de estudantes participantes, os quais, prioritariamente, devem ser:

Estudantes que apresentam defasagem idade/ano; Estudantes das séries finais da 1ª fase do ensino fundamental (4º e/ou 5º anos), onde existe maior saída espontânea de estudantes na transição para a 2ª fase; Estudantes das séries finais da 2ª fase do ensino fundamental (8º e/ou 9º anos), onde existe um alto índice de abandono após a conclusão; Estudantes de anos/séries onde são detectados índices de evasão e/ou repetência; Estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família.

Nesta instrução, é notório que o programa não tem por objetivo atender à totalidade de alunos, mas àqueles que estão em situações de evasão e/ou repetência escolar e os beneficiários de programas sociais, como o Bolsa Família. Depreende-se, a partir de Silva (2013b), que estes direcionamentos estão ligados a um interesse específico, quer seja a proposição de uma escola pública direcionada a um público desfavorecido. Isto remete ao que Algebaile (2009) pontua em seu livro “Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos” como a proposição de uma escola “pobre” para um público “pobre”.

Neste Manual Operacional (BRASIL, 2013), também são descritas as atividades formativas que podem ser desenvolvidas no Programa Mais Educação, as quais são organizadas em cinco macrocampos: 1) Acompanhamento pedagógico<sup>19</sup>, obrigatório em pelo menos uma atividade; 2) Comunicação, uso de mídias e cultura digital e tecnológica<sup>20</sup>, prioritário trabalho com as temáticas “Educação em Direitos Humanos”, “Promoção da Saúde” e “Ética e a Cidadania”; 3) Cultura, artes e educação patrimonial<sup>21</sup>, 4) Educação ambiental, desenvolvimento sustentável e economia solidária e criativa/educação econômica<sup>22</sup> e 5) Esporte e lazer<sup>23</sup>. Estas atividades devem ser desenvolvidas de maneira interdisciplinar com as disciplinas da base nacional comum: Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas.

Numa percepção geral, as propostas deste programa, no que se refere às atividades formativas, são questionáveis quanto à possibilidade de sua exequibilidade, haja vista que, na maioria das escolas brasileiras, as estruturas físicas são precárias, com poucas salas de aula, muitas vezes com ausência de

---

<sup>19</sup> Alfabetização/Letramento, Ciências (inclui laboratórios, feiras e projetos científicos), História e Geografia, Línguas Estrangeiras, Língua Portuguesa: ênfase em Leitura e Produção de Texto, e Matemática.

<sup>20</sup> Ambiente de Redes Sociais, Fotografia, Histórias em Quadrinhos, Jornal Escolar, Rádio Escolar, Vídeo, Robótica Educacional e Tecnologias Educacionais;

<sup>21</sup> Artesanato Popular, Banda, Canto, Coral, Capoeira, Cineclube, Danças, Desenho, Educação Patrimonial, Escultura/Cerâmica, Grafite, Hip-Hop, Iniciação Musical de Instrumentos de Cordas, Iniciação Musical por meio da Flauta Doce, Leitura e Produção Textual, Leitura: Organização de Clubes de Leitura, Mosaico, Percussão, Pintura, Práticas Circenses, Sala Temática para o Estudo de Línguas Estrangeiras e Teatro.

<sup>22</sup> Horta Escolar e/ou Comunitária, Jardinagem Escolar, Economia Solidária e Criativa e Educação Econômica.

<sup>23</sup> Atletismo, Badminton, Basquete de Rua, Basquete, Corrida de Orientação, Esporte na Escola/Atletismo e Múltiplas Vivências Esportivas (basquete, futebol, futsal, handebol, voleibol e xadrez), Futebol, Futsal, Ginástica Rítmica, Handebol, Judô, Karatê, Luta Olímpica, Natação, Recreação e Lazer/Brinquedoteca, Taekwondo, Tênis de Campo, Tênis de Mesa, Voleibol, Vôlei de Praia, Xadrez Tradicional, Xadrez Virtual e Yoga/Meditação.

quadras poliesportivas e de bibliotecas. É nesta relação que se constitui a possibilidade de ampliação dos espaços para realização das atividades deste programa, com base na concepção de territórios educativos, como já discutido.

Quanto ao funcionamento do Programa Mais Educação, o Manual Operacional (BRASIL, 2013) propõe o desenvolvimento das atividades formativas a partir do trabalho de monitores (voluntários), que recebem apenas ajuda de custo (transporte e alimentação), com recursos advindos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Tais voluntários podem ser:

[...] estudantes universitários de formação específica nas áreas de desenvolvimento das atividades ou pessoas da comunidade com habilidades apropriadas, como, por exemplo, instrutor de judô, mestre de capoeira, contador de histórias, agricultor para horta escolar, etc. Além disso, poderão desempenhar a função de monitoria, de acordo com suas competências, saberes e habilidades, estudantes da EJA e estudantes do ensino médio (BRASIL, 2013, p. 23).

O desenvolvimento das atividades formativas, por meio do trabalho de monitores voluntários, intensifica aspectos já discutidos no decorrer deste trabalho, como a redução da responsabilidade do Estado em prover educação para todos os brasileiros, reforçando os ideais de redução de gastos do aparelho estatal com as questões sociais. Isso abre espaço para a atuação voluntária das comunidades e de entidades empresariais ou filantrópicas, aspectos que são compatíveis com a percepção de ‘cidadania’ da Terceira Via, pela qual não se reivindicam os direitos sociais universais, mas se passa a ajudar na manutenção das políticas focalizadas. Silva (2013b) afirma que o interesse nesta questão é o incentivo ao “comunitarismo”, ação que é visível nas comunidades mais pobres, que se tornam, além de receptoras, agentes da ação.

É nesta perspectiva que o documento privilegia a relação escola-comunidade, por meio do Programa Escola Aberta, estratégia que tem por objetivo “[...] ampliar as oportunidades de acesso a espaços de promoção da cidadania e contribuir para a redução da violência escolar em unidades localizadas em regiões de risco e vulnerabilidade social” (BRASIL, 2013, p. 33), por meio da abertura das escolas aos finais de semana e realização de atividades diversas, como por exemplo, lazer, artes, cultura, esporte. Segundo Perrude (2013, p. 128-129), neste programa, a escola é “[...] reconhecida como espaço potencialmente privilegiado

para o investimento em um processo de mudança de atitude e comportamento dos jovens expostos, ativa ou passivamente, à violência [...]”. Este assunto também é comentado por Silva (2013b, p. 163), que menciona “[...] o deslocamento do direito à educação (primeiro dos direitos constitucionais) para o campo da assistência social”, o que reforça a visão da escola enquanto espaço de desenvolvimento de atividades focalizadas, e, conforme se verifica neste trabalho, e de implementação da coesão social do projeto da Terceira Via.

O Manual Operacional (BRASIL, 2013), além destas questões já discutidas, também define aspectos sobre o financiamento da educação integral, assunto que merece ser comentado.

#### **4.3.1 Do financiamento da educação ao financiamento da educação integral**

O estudo sobre os recursos financeiros do Programa Mais Educação demanda a retomada de alguns aspectos do financiamento da educação básica, os quais, considerando a periodicidade do programa, podem ser analisados a partir dos planos plurianuais (2004/2007, 2008/2011), e do FUNDEB (Lei nº 11.494, de 20 de Junho de 2007), criado em 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), com o objetivo de definir a quantidade de recursos destinados à educação básica.

Segundo o PPA 2004/2007 (BRASIL, 2003, p. 39), os recursos que compõem o financiamento dos programas do PPA são originados:

[...] principalmente nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (74,5%). É também significativa a participação das Agências Oficiais de Crédito (10,7%), dos Investimentos das Estatais (7,8%) e dos Fundos geridos pelo governo (4,2%). As parcerias incluem os estados e municípios e o setor privado (2,2%).

Destes recursos, 90% são destinados aos programas finalísticos<sup>24</sup>, reservados ao atendimento das necessidades da sociedade, sendo 56,3% voltados aos programas de inclusão social e redução das desigualdades sociais, dos quais 5,4% são destinados à educação.

---

<sup>24</sup> Programas que “[...] pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores” (BRASIL, 2007e, p. 2).

No PPA 2008/2011 (BRASIL, 2007e), menciona-se que o investimento em educação giraria em torno de R\$ 141.181,12, mas não se apresenta a definição da porcentagem de gasto com cada setor da educação. Neste, o FUNDEB é estabelecido como o principal fundo de financiamento da educação.

Comentando sobre o FUNDEB, Militão (2011) afirma que o principal avanço deste fundo foi o financiamento da educação básica como um todo, incluindo, desde a educação infantil, até o ensino médio. Este avanço, no entanto, é atingido por limitações que notoriamente se traduzem na insuficiência de recursos para financiar a educação básica, uma vez que aumentou a demanda de alunos de cada etapa deste estágio, sem que ocorresse proporcionalmente a ampliação do montante de repasse de verbas para cada uma destas etapas.

Neste sentido, Davies (2006) afirma que o FUNDEB segue a mesma lógica do FUNDEF, ou seja, a redistribuição dos impostos existentes para todo o sistema educativo, sem o acréscimo de novos recursos, a não ser a complementação da União no custo aluno/ano para as unidades federadas que não alcançam o mínimo nacional. Nesta relação, está claro que a maior parte do financiamento da educação fica sob responsabilidade dos estados e municípios, cabendo à gestão escolar elaborar projetos para a captação de recursos.

Discutindo especificamente o financiamento da educação integral no FUNDEB, vale destacar que este conta com diferenciação de fatores de ponderação para o custo aluno/ano, fatores que variam de 0,70 a 1,30, tendo como referência o fator 1,00 aplicado ao ensino fundamental urbano. Este dado pode ser apontado no artigo 36 da Lei nº 11.494/2007:

No 1º (primeiro) ano de vigência do Fundeb, as ponderações seguirão as seguintes especificações: I - creche - 0,80 (oitenta centésimos); II - pré-escola - 0,90 (noventa centésimos); III - anos iniciais do ensino fundamental urbano - 1,00 (um inteiro); IV - anos iniciais do ensino fundamental no campo - 1,05 (um inteiro e cinco centésimos); V - anos finais do ensino fundamental urbano - 1,10 (um inteiro e dez centésimos); VI - anos finais do ensino fundamental no campo - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos); **VII - ensino fundamental em tempo integral - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)**; VIII - ensino médio urbano - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos); IX - ensino médio no campo - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos); X - ensino médio em tempo integral - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos); XI - ensino médio integrado à educação profissional - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos); XII - educação especial - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos); XIII - educação indígena e quilombola - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos); XIV -

educação de jovens e adultos com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos); XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos). (BRASIL, 2007b, grifos nossos).

Como é possível visualizar, o investimento no aluno em tempo integral é ponderado no fator 1,25, que demonstra que a demanda de recursos para a educação de tempo integral foi contemplada, mas, numa lógica que suscita questionamentos quanto à sua suficiência, haja vista que só aumenta 25% de investimento, se comparado a um aluno de tempo parcial.

Considerando os fatores de ponderação de aplicações do FUNDEB e a demanda de investimentos na implantação e implementação do Programa Mais Educação, cabe destacar que, no artigo 7º do Decreto nº 7.083/2010, está estabelecido que:

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE prestará a assistência financeira para implantação dos programas de ampliação do tempo escolar das escolas públicas de educação básica, mediante adesão, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE e do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, instituído pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2010, p. 3).

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

Com base nestes apontamentos, apresenta-se tabela com os valores do repasse financeiro anual, que varia de acordo com a quantidade de alunos. Estes dados estão disponíveis nos Manuais Operacionais de Educação Integral (2010, 2011, 2012, 2013 e 2014).

**Tabela 4-** Tabela de cálculo do valor transferido às escolas, nas categorias econômicas de custeio e capital, destinados à aquisição de materiais permanentes e de consumo e à contratação de serviços necessários ao desenvolvimento das atividades.

<b>N° de estudantes</b>	<b>Recurso total 2010</b>	<b>Recurso total 2011</b>	<b>Recurso total 2012</b>	<b>Recurso total 2013</b>	<b>Recurso total 2014</b>
Até 500 estudantes	R\$ 5.000,00	R\$ 5.000,00	R\$ 5.000,00	R\$ 4.000,00	R\$ 4.000,00
De 501 a 1.000 estudantes	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 8.000,00	R\$ 8.000,00
Mais de 1.001 estudantes	R\$ 15.000,00	R\$ 15.000,00	R\$ 15.000,00	R\$ 9.000,00	R\$ 9.000,00

Fonte: Elaboração da autora com base nos Manuais Operacionais de Educação Integral (BRASIL, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014).

Em uma breve interpretação desta tabela, constata-se que não houve aumento nos investimentos para o desenvolvimento das atividades do Programa Mais Educação, uma vez que, nos anos de 2010, 2011 e 2012, foram mantidos os valores dos recursos investidos e, em 2013 e 2014, estes diminuíram.

Com o objetivo de apresentar os dados de adesão ao Programa Mais Educação e suscitar alguns questionamentos, elaborou-se a tabela 4, com destaque para o número de escolas e as respectivas unidades da federação que aderiram ao Programa Mais Educação:

**Tabela 5-** Levantamento de escolas que aderiram ao Programa Mais Educação no ano de 2012 e de escolas selecionadas para adesão nos anos de 2013 e 2014.

Estado	Nº de escolas que aderiram ao Programa Mais Educação em 2012	Nº de escolas selecionadas para adesão do Programa Mais Educação em 2013	Nº de escolas selecionadas para adesão do Programa Mais Educação em 2014
Acre	217	225	606
Alagoas	710	929	1.646
Amazonas	794	796	2.194
Amapá	246	91	401
Bahia	3.799	4.472	8.549
Ceará	2.787	1.446	4.301
Distrito Federal	182	175	523
Espírito Santo	532	509	1.309
Goiás	1.037	783	2.377
Maranhão	2.700	2.209	5.526
Minas Gerais	1.792	3.509	7.274
Mato Grosso do Sul	157	440	842
Mato Grosso	660	412	1.447
Pará	2.638	1.828	5.460
Paraíba	2.638	852	2.275
Pernambuco	2.364	1.479	3.945
Piauí	1.200	1.189	2.362
Paraná	997	1.701	4.509
Rio de Janeiro	2.380	960	4.197
Rio Grande do Norte	904	764	1.663
Rondônia	317	324	715
Roraima	246	49	295
Rio Grande do Sul	1.910	1.729	4.683
Santa Catarina	297	1.027	2.407
Sergipe	614	527	1.225
São Paulo	995	3.774	10.159
Tocantins	-----	242	899
<b>Total</b>	<b>33.113</b>	<b>32.441</b>	<b>81.789</b>

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados dos textos: “Programa Mais Educação (PME)”, “Escolas selecionadas para adesão ao Mais Educação - 2013” (BRASIL, 2013), e “Escolas que podem aderir ao Programa Mais Educação - 2014” (BRASIL, 2014).

Como é possível depreender desta tabela, o número de escolas, efetivamente participantes do Programa Mais Educação no ano de 2012, é maior do que o número de escolas selecionadas para adesão em 2013. E, em 2014, houve um aumento de, aproximadamente 252%.

Com base nos dados apresentados nas tabelas 3 e 4, observa-se que o montante de recursos repassados para as escolas diminuiu em 2013 e permaneceu em 2014, se comparado aos investimentos de 2010, 2011 e 2012. Percebe-se, então, um descompasso entre a manutenção dos recursos no ano de 2014 (tabela 3) e o aumento nos números de escolas selecionadas para a adesão em 2014. Em vista disso, é de se perguntar se os recursos investidos no Mais Educação têm sido suficientes para o desenvolvimento da proposta do programa, questionamento que pode vir a suscitar estudos posteriores.

#### 4.4 O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL

Partindo dos dados analisados em torno do Programa Mais Educação, infere-se que, fundamentado na ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, este é desenvolvido em consonância com a agenda política de educação de educação integral. Segundo Camurça (2013, p. 46), esta agenda é desenvolvida,

[...] em resposta a diversos fatores que vão desde a necessidade de trabalho dos pais, passando pelas estratégias de prevenção à violência e “inclusão social”, até as iniciativas de melhoria da qualidade da educação e dos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Ancorados nas considerações de Camurça (2013), e nos documentos analisados, pode-se afirmar que a política pública de educação integral, expressa por meio do Programa Mais Educação, é desenvolvida com o intuito de reduzir a desigualdade social e a pobreza, aspectos que fundamentam a proposta educacional dos governos Lula, e dos organismos internacionais. A este respeito, Silva (2013a, p. 74) explica que,

Esse novo papel atribuído à educação, em especial à educação em tempo integral, no enfrentamento das desigualdades, insere-se no rol de mudanças sofridas pela educação a partir das reformas educativas dos anos 1990; quando a política educacional sofre alterações nas suas orientações devido às dificuldades dos sistemas de proteção social de fazer frente à diversificação da pobreza e ao crescente aumento da desigualdade social. Com isso, ela passa a tentar responder às demandas crescentes de maior integração social das populações vulneráveis. Isso porque a política educacional passa a ser conduzida a assegurar o acesso e a permanência de grupos mais vulneráveis socialmente na escola.

Estes itens comentados por Silva (2013a) podem ser articulados com as discussões do primeiro capítulo, o qual destaca que a redução dos gastos com políticas sociais, a partir das reformas neoliberais, ocasionou o aumento da pobreza e da desigualdade, circunstância que direcionou a educação em nível mundial como estratégia para a redução das desigualdades e para a manutenção da coesão social, condição para o desenvolvimento socioeconômico do país.

De acordo com Félix (2012, 82), mesmo o Programa Mais Educação tendo sido criado nos governos Lula, que representaram significativo avanço para a educação, se comparados aos de FHC, não há como negar que os programas destes governos,

[...] tratam a problemática da educação brasileira, como resultante da falta de gestão ou gerenciamento de recursos, pois admitem que estes existam, apenas não são administrados de forma correta e eficiente, daí, a necessidade de se espelhar em bons modelos promovidos pelos organismos internacionais, tão amplamente divulgados pelas empresas através da mídia. Nesse propósito, há um chamamento a sociedade para todos se engajarem, e assumir o grande compromisso de trabalhar para a construção de uma educação melhor, voltada para formação da cidadania, do cidadão crítico, atuante e proativo.

Esta percepção de Félix (2012) remete à compreensão de que a política de educação integral dos governos Lula é pautada no regime de colaboração, a partir do qual, toda a sociedade civil e empresarial é convidada a atuar em parceria com o Estado na garantia da educação. Estes aspectos demarcam as ações da Terceira Via, no redirecionamento do papel entre a sociedade e o Estado.

Também remete à discussão sobre um dos pilares do Programa Mais Educação, a intersetorialidade, que, conforme apontado na discussão da trilogia de cadernos *Série Mais Educação*, prevê a implantação deste programa a partir da divisão de responsabilidades entre os entes federados, diferentes ministérios, e entre ações de ONG's e da sociedade civil.

Além da intersetorialidade, a territorialidade também fundamenta a ação do Programa Mais Educação. Neste, o território, a cidade e o bairro passam a ser de extrema importância para as ações educacionais, pois propiciam a ampliação do espaço escolar. A educação não mais será restrita ao espaço escolar, mas alargada para todo o território educativo.

Articulada a estes princípios, segundo os documentos oficiais do MEC, a política de educação integral deve ser traduzida a partir da interculturalidade, das “Mandalas de saberes”, que articulam os saberes escolares com os saberes comunitários locais, a partir de ações de esporte, artes e lazer.

De acordo com Félix (2012, p. 73), a proposta de interculturalidade substitui o ensino dos conteúdos, historicamente acumulados pela humanidade, garantido aos filhos da classe trabalhadora, a quem a política pública de educação integral destina,

[...] o acesso a políticas socioculturais, política sócio-educativas que não permitem que possam avançar no acesso ao patrimônio produzido pelo conjunto dos homens ao longo das épocas históricas, em contrapartida com a oferta dessas políticas, de caráter classista nos coloca a posição da burguesia quando se trata da educação dos filhos dos proletários, um programa educacional mínimo rebaixado, afinal o grande interesse das classes dominantes é prioritariamente a reprodução de uma classe que possa continuar sendo explorada, portanto não é necessária a aquisição de muito dos conhecimentos da cultura humana para aqueles que vão dedicar uma significativa parte de seu dia em tarefas extenuantes, que não vão exigir desses, a tarefa da reflexão e da análise.

Considerando os apontamentos de Félix (2012), percebe-se que a interculturalidade no Programa Mais Educação, também é permeada pela tendência neoliberal de educação, que visa à reprodução e não à transformação social.

Em termos operacionais, o Programa Mais Educação vem reforçar as influências das relações culturais e da participação da sociedade civil no seu desenvolvimento, conforme disposto no Manual Operacional de Educação Integral, como a participação de monitores voluntários no desenvolvimento das atividades formativas. Para Félix (2012, p. 112), o Programa Mais Educação,

[...] se apresenta com uma nomenclatura bem propositiva, e que já nos parece cheio de excelentes intenções, finda o espetáculo, vejamos o que se passa atrás das cortinas. Um programa que está preocupado em ocupar o tempo livre das crianças e jovens, baseados na proteção e assistência integral, amparados por varias legislações, no entanto, observamos no dia a dia, um Programa esvaziado, minimalista, que restringe o currículo ao que é oferecido na localidade, que trabalha com espaços cedidos pela comunidade, que explora o trabalho de pessoas com formação de ensino médio, ou cursando faculdade, que por falta de oportunidade de trabalho se submete ao regime de voluntariado, para ganhar uma ajuda de custo para transporte e alimentação.

Atrelados a estas discussões e aos apontamentos sobre o financiamento do Programa Mais Educação realizados neste capítulo, percebe-se que os investimentos no Programa Mais Educação são pautados na insuficiência de recursos, mesmo com a existência de verbas específicas para seu desenvolvimento.

A partir dessas considerações, retomam-se os dados apresentados na tabela 4, que demonstram que, mesmo com estes limites, o Programa Mais Educação tem sido amplamente adotado pelas instituições escolares. Neste aspecto, Paes Neto (2013, p. 83-84) explica sobre a carência de discussões em torno da política pública de educação integral, uma vez,

[...] que está voltada aos filhos da população de baixa renda, menos favorecida economicamente e a sua grande maioria é mantida pelo poder público. No entanto, ainda se percebem limites reformistas burgueses e, portanto, percebem contradições, como a questão do IDEB, prioridade às disciplinas português e matemática, prioridade ao Esporte de rendimento, etc. Portanto não se supera a lógica do capital, a exclusão, a seletividade, a competitividade, a meritocracia, a formação de mão de obra para o mercado de trabalho e de valores na ordem do capital.

A análise do Programa Mais Educação, realizada neste capítulo, vai demonstrando o carácter ainda em construção da política de educação integral, que tem como eixo estruturante, a ampliação do tempo e do espaço educativo. Em virtude da ampliação do tempo, o aluno permanece em período integral na escola, exigindo desta a reinvenção de suas práticas e funções. O Programa sugere também, a reinvenção do espaço escolar, fundamentado na territorialidade, na intersectorialidade e na interculturalidade. Percebe-se que há uma indicação bastante evidente de que a escola não é o único espaço para desenvolver a educação e que a sociedade também pode promover ações educativas, daí a possibilidade de transformar os bairros e a cidade em territórios educativos. Trata-se de uma forma de responsabilização e chamamento da sociedade para implantação e implementação do programa, a partir do trabalho voluntário, aspecto que é normatizado no Programa e que fortalece os ideais da Terceira Via.

Neste sentido, cabe ressaltar que o Programa Mais Educação, como expressão da política pública de educação integral, ainda precisa ser amplamente discutido, em face da proposta voltada aos vulneráveis. Defende-se, portanto, uma política de educação integral que contemple a educação pública voltada à

socialização dos conteúdos, historicamente construídos e sistematizados, não ao trabalho com a cultura mediata. Que seja garantida estrutura física adequada, com profissionais formados e qualificados, que possam contribuir com a formação dos educandos em sua totalidade, e não apenas na ocupação do tempo integral destes.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao desenvolver as considerações finais desta pesquisa, cumpre esclarecer que o tema educação integral e em tempo integral surgiu como preocupação, a partir de experiências que possibilitaram perceber seu desenvolvimento no âmbito escolar, dentre as quais, o Programa Mais Educação. Neste sentido, buscou-se analisar a política pública brasileira de educação integral desenvolvida nos governos Lula por meio do referido Programa no período de 2003 a 2010.

Para tanto, fez-se necessário retomar a totalidade em que a educação está inserida e pesquisar o tema, considerando a conjuntura histórica, política e econômica que lhes dão sustentação e forma. Pretendeu-se, assim, compreender a educação integral como uma política pública que tem sido defendida em vários momentos da história da educação brasileira, variando em suas intencionalidades e formatos.

A pesquisa teve início mediado pela análise do neoliberalismo e das ideias defendidas pela Terceira Via, que compõem a base em que se desenvolvem as proposições políticas atuais. Foi possível verificar que a política pública de educação integral, defendida nos governos Lula, insere-se na lógica do sistema de acumulação capitalista e tem objetivado sua perpetuação. Esse aspecto é evidenciado na análise das vinculações entre os programas dos governos Lula e as reformas desenvolvidas no governo anterior, cujas metas voltadas ao aprimoramento econômico são visíveis e permite entender que tem sido prioritária a preocupação com o desenvolvimento econômico do país, razão pela qual, entende-se ser necessária a busca pela redução da vulnerabilidade social, considerada crescente na realidade brasileira.

Percebe-se pelo estudo realizado no Programa Mais Educação, que não se problematizam a pobreza e suas causas, nem se comenta a preocupação com a solução dos problemas sociais, aqui entendidos como a exclusão social, que se desenvolve na relação desigual entre capital e trabalho. O que se apresenta como mote da política pública de educação integral é o atendimento a crianças e adolescentes pobres, que estão matriculados em escolas de regiões pobres, e, por isso, propensos à vulnerabilidade social. Trata-se, assim, de uma medida paliativa, profilática, que não irá resolver os problemas da educação, quiçá da pobreza que

vem se generalizando, a qual, conforme a ideologia da Terceira Via, precisa ser amenizada pela união de todos num engajamento social que permita superar as desigualdades consideradas prioritárias.

Este pressuposto de participação ativa pode ser visualizado nas proposições de Giddens (1999), constituído como a parceria entre o Estado e a sociedade civil. Com base no autor, depreende-se a necessidade de existir uma sociedade civil ativa, solidária, que possa estruturar um novo sentido para a sociedade. Este encaminhamento da Terceira Via, já está em curso há algum tempo no panorama brasileiro, a exemplo do que citamos sobre o Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado, no que diz respeito às parcerias e à atuação do Terceiro Setor. Buscar a eficiência do aparelho do Estado e envolver a sociedade no desenvolvimento das políticas, com forte conteúdo de amenização das situações de exclusão social, tem sido a orientação das atuais políticas públicas para a educação no Brasil. Todos esses encaminhamentos permitem entender que, no cerne da questão, o que vem sendo entendido como política pública de educação integral é a concretização de uma escola pobre para os pobres, como mencionado por Algebaile (2009).

Outra questão a ser pensada é o desenvolvimento da política pública de educação integral, que não se resume unicamente ao acolhimento de alunos pobres, mas ao atendimento destes em escolas pobres de recursos materiais e humanos, assim como de estrutura física, que dificultam a ampliação do tempo de permanência na escola. São estes aspectos que justificam a busca de parcerias para dar conta da política, desenvolvida por meio do Programa Mais Educação. Este dado também pode ser verificado no financiamento, que tem sido disponibilizado para encaminhar a política de educação integral, que, conforme foi visto, não é suficiente para redimensionar o trabalho pedagógico em escolas situadas em regiões pobres, haja vista que já são escolas carentes.

Observa-se, também, que, na ampliação do tempo, aumentando a jornada escolar, tem-se recorrido aos colaboradores, membros da comunidade, em detrimento de profissionais da educação que deveriam ser capacitados para desenvolver o trabalho pedagógico. Isso nos induz a questionar: que profissionais da educação irão trabalhar na escola e qual a intencionalidade governamental para com a educação brasileira? Entende-se que, preterindo os profissionais da educação para realização do trabalho pedagógico, ocorre a secundarização das intenções

expressas no PNE, que vislumbra para os próximos dez anos ter a presença de profissionais formados nas escolas. Afinal, em que medida a educação é prioridade? Em que medida essa educação pode ser considerada integral?

Com base nesta pesquisa, infere-se que a política pública brasileira de educação integral implementada pelos governos Lula, por meio do Programa Mais Educação, configura-se somente na ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, com o desenvolvimento de atividades formativas que complementam as atividades escolares. A utilização de conteúdos complementares, desarticulados dos conteúdos escolares, fragmenta a discussão de educação integral, como formação da totalidade do homem, e reforça a falta de profissionais na escola, a inexistência de espaço físico e a ausência do Estado.

Cabe destacar que não se trata de negar a possibilidade de ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, como parte da política de garantia dos direitos sociais, que, segundo Behring (2006) atende tanto aos interesses do capital como do trabalho, como parte da demanda da classe trabalhadora, na garantia dos direitos sociais. A política de educação integral deve partir da garantia dos direitos sociais e priorizar a garantia do direito educacional.

Analisando o curso das proposições políticas, verifica-se que as opções têm levado a uma perda da dimensão reivindicativa, própria de uma sociedade que se organiza em classes sociais. Saem de cena as manifestações da classe trabalhadora, sendo anulada qualquer possibilidade de reivindicação, até mesmo por uma educação que busque a emancipação social. Esta lógica camufla a contradição, a mediação e a hegemonia, que poderiam ser utilizadas como estratégia política para a reivindicação de uma escola que prime pela educação integral.

Pontua-se, nesta pesquisa, a defesa de uma escola pública que tenha uma proposta de escola unitária, que considere o trabalho como expressão das condições da existência humana, que favoreça aos alunos a compreensão da estrutura capitalista e sua possibilidade de transformação e não seja mera reprodução, com objetivo de manter a coesão social necessária à manutenção do sistema de acumulação capitalista.

Deduz-se que a política pública de educação integral, desenvolvida nos governos Lula, vem em oposição a uma política de educação integral que prima pela formação do educando, a partir de uma proposta que possibilite o acesso aos

conteúdos produzidos, acumulados e sistematizados historicamente pela humanidade. Ao contrário, ela se desenvolve como uma política pública de educação voltada aos pobres, orientada pelo neoliberalismo e pela Terceira Via, fundamentos que não combinam com a perspectiva de uma escola que historicamente tem sido objeto de luta pela classe dos trabalhadores.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Educação: um novo patamar institucional. **Novos estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 87, p. 131-143, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a08n87.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2014.
- ALGEBAILLE, Eveline Bertino. **Escola pública e pobreza no Brasil: ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina, FAPERJ, 2009.
- ALGEBAILLE, Eveline Bertino. Recomposição da política social e regulação da educação no Brasil no contexto de ajuste do Estado. In: ANDRADE, Juarez de; PAIVA, Lauriana G. de. (Org.). **As políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo: limites e contradições**. Juiz de Fora: UFJF, 2011. Disponível em: <<http://www.lpp-buenosaires.net/ppfh/livropp.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2014.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ANDERSON, Perry et al. **A trama do neoliberalismo: Mercado, crise e exclusão social**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 139-180.
- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2006: Equidade e desenvolvimento**. 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1127230817535/0821364154.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2014.
- BARROS, Kátia Oliveira de. **A escola de tempo integral como política pública educacional: a experiência de Goianésia - GO (2001/2006)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) - UnB, Brasília, 2008.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 1994. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf)>. Acesso em: 5 set. 2013.
- BEHRING, Elaine Rosseti. Fundamentos da política social. In: MOTA, Ana Elisabete. et al. **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. jul. 2006. p. 1-27. Disponível em: <[http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/inicio.htm](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/inicio.htm)>. Acesso em: 17 dez. 2014.
- BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BOITO JUNIOR, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 10-36, 2003. Disponível em: <[http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo98\\_critica17-A-boito.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo98_critica17-A-boito.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2013.

BORBA, Miriam Benigna Dias de. **O jogo estésico: uma possibilidade de Educação Integral**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - UFRGS, Porto Alegre, 2007.

BRAGA, Gisele Pandolfo. **Vivências de uma prática integral na perspectiva espinosana**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFRGS, Porto Alegre, 2006.

BRANCO, Verônica. **Formação continuada de professores alfabetizadores na educação integral**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - UFPR, Curitiba, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 2013. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988\\_05.10.1988/con1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/con1988.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.094, de 24 de Abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, [...]. **Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil – Imprensa Nacional**. Brasília, 25 abr. 2007a, Seção 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 31 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.083, de 27 de Janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil**, Brasília, 28. Jan. 2007. Edição Extra, Seção 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm)>. Acesso em: 31 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 059, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, [...]. **Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil – Imprensa Nacional**. Brasília, 12 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 07 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jun. 2014. Edição extra, Seção 1. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/72231505/dou-edicao-extra-secao-1-26-06-2014-pg-3/pdfView>>. Acesso em: 5 jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de Junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, [...]; e dá outras providências. **Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil – Imprensa Nacional**. Brasília, 21 jun. 2007b, Seção 1. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>>. Acesso em: 31 jan. 2014

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm)>. Acesso em: 17 dez. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lula presidente**: Programa de Governo 2007/2010. 2006. Disponível em: <[http://www.fpabramo.org.br/uploads/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](http://www.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Educação Integral**: texto referência para o debate nacional. Brasília, 2009b. (Série Mais Educação).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Escolas que podem aderir ao Programa Mais Educação – 2014**. 2014. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16690&Itemid=1115](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16690&Itemid=1115)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Escolas selecionadas para adesão ao Mais Educação – 2013**. 2013. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16690&Itemid=1115](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16690&Itemid=1115)>. Acesso em: 7 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Gestão intersetorial no território**. Brasília, 2009a. (Série Mais Educação).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Lei nº 10.172, de 9 de Janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. 2007c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/>>. Acesso em: 11 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de Abril de 2007**. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. Brasília, 2007d. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2446&Itemid=>](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2446&Itemid=>)>. Acesso em: 30 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Rede de Saberes Mais Educação**: pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral. Brasília, 2009c. (Série Mais Educação).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Resolução nº 34, de 6 de setembro de 2013**. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, [...]. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=14383&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=14383&Itemid=)>. Acesso em: 30 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Diretoria de Currículos e Educação integral. **Manual da Educação Integral em jornada ampliada para obtenção de apoio financeiro através do programa dinheiro direto na escola – PDDE/integral**, no exercício de 2011. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Diretoria de Currículos e Educação integral. **Manual da Educação Integral para obtenção de apoio financeiro através do programa dinheiro direto na escola – pdde/integral, no exercício de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=8143&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8143&Itemid=)>. Acesso em: 07 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação integral. **Manual Operacional de Educação Integral**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.educacao.ma.gov.br/ListarDocumentos.aspx?download=636>>. Acesso em: 7 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação integral. **Manual Operacional de Educação Integral**. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=14458&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=14458&Itemid=)>. Acesso em: 7 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação integral. **Manual Operacional de Educação Integral**. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=14458&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=14458&Itemid=)>. Acesso em: 1 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação integral. **Programa Mais Educação (PME)**. Disponível em: <[http://www.flb-ap.org.br/wp-content/uploads/2013/01/APRES\\_MEC-RJ.pdf](http://www.flb-ap.org.br/wp-content/uploads/2013/01/APRES_MEC-RJ.pdf)>. Acesso em: 7 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade**: Plano Plurianual 2008/2011. Brasília, 2007e. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/081015\\_PPA\\_2008\\_mesPres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41\\_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Programa de Aceleração do Crescimento**. 2014. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 30 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Programa de Governo Lula 2002**. 2002. Disponível em: <<http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.doc>>. Acesso em: 2 ago. 2013

\_\_\_\_\_. **Sistema S**. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

CAMURÇA, Kamile Lima de Freitas. **Mais Educação é mais aprendizagem?** Avaliação do Programa Mais Educação em Maracanaú, no Ceará. 2013. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - UFC, Fortaleza, 2013.

CASTRO, Adriana de. **A Escola de Tempo Integral: a implantação do projeto em uma escola do interior paulista**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - UFSCAR, São Carlos, 2009.

CAVALIERI, Ana Maria. Escola de tempo integral *versus* alunos em tempo integral. **Em Aberto: Educação integral e tempo integral**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 83-96, 2009.

CELLA, Rosenei. **Educação de tempo integral no Brasil: história, desafios e perspectivas**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) - UPF, Passo Fundo, 2010.

CHAVES JUNIOR, Jos Garcia. **Escola de tempo Integral no Estado de São Paulo: sua implementação na E. E. Prof. Renato Sêneca de Sá Fleury, em Sorocaba**. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) - INISO, Sorocaba, 2008.

CINTRA, Dulce Maria Rosa. **A inserção da dança escolar como possibilidade de Educação Integral**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) - UNOESTE, Presidente Prudente, 2007.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa. História(s) da educação integral. **Em Aberto: Educação integral e tempo integral**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 83 – 96, 2009.

COSTA, Fábio Luciano Oliveira. As reformas políticas e econômicas neoliberais no contexto dos países desenvolvidos. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 9, p. 161-187, jul.-dez. 2011.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: UNESP; Unicamp; PUC-SP, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez Editora/ Autores Associados, 1992.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

DAVIES, Nicholas. O Governo Lula e a Educação: A deserção do Estado continua. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 86, p. 245-252, abr. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n86/v25n86a12.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2013.

DEBASTIANI, Jandira Gonçalves de Azevedo. **Escola de período integral: desafios e perspectivas de aprendizagem**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - UNOESC, Santa Catarina, 2009.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir; Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI (destaques)**. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura\\_da\\_paz/docs/Dellors\\_alli\\_Relatorio\\_Unesco\\_Educacao\\_tesouro\\_descobrir\\_2008.pdf](http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/Dellors_alli_Relatorio_Unesco_Educacao_tesouro_descobrir_2008.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2014.

DIB, Marlene Aparecida Barchi. **O programa Escola de Tempo Integral na região de Assis: implicações para a qualidade do ensino**. 2010. Tese (Doutorado em Educação) - UNESP, São Paulo, 2010.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a04.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2014.

DUTRA, Rosiane de Fátima Pereira; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Educação e jornada escolar ampliada na história do CAIC Nossa Senhora dos Prazeres de Lages (SC) (1992-2012)**. 2014. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/jornada/jornada11/artigos/10/artigo\\_simposio\\_10\\_811\\_rosianepereiradutra46@gmail.com.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada11/artigos/10/artigo_simposio_10_811_rosianepereiradutra46@gmail.com.pdf)>. Acesso em: 2 nov. 2014.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: COLÓQUIO A PESQUISA EM TRABALHO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS, 1., 2009, Belém. **Anais...** Belém: UFPA, 2009.

FÉLIX, Maria Ivonete Ferreira. **O Programa Mais Educação no contexto da crise estrutural do capital: um estudo à luz da centralidade ontológica do trabalho**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) - UFC, Fortaleza, 2012.

FERRARO, Alceu Ravanello. Neoliberalismo e políticas sociais: um pé em Malthus, outro em Spencer. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v.9, n.20, p. 21-33, set./dez.199.

FERREIRA, Cássia Marilda Pereira dos Santos. **Escola em tempo integral: possível solução ou mito na busca da qualidade?** 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) - UEL, Londrina, 2007.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educação e Sociedade**, ano 23, n. 79, ago. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n79/10857.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FREITAS, Cezar Ricardo de. **O escolanovismo e a pedagogia socialista na união soviética no início do século XX e as concepções de educação integral e integrada**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - UNIOESTE, Cascavel, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Capital humano. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França. **Dicionário da educação profissional em saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/Dicionario2.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

GARCIA, Solange Maria Colares. **Política de Educação Integral: avaliação do Programa Mais Educação no sistema de ensino público municipal de ensino de Fortaleza**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFC, Fortaleza, 2013.

GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. Disponível em: <[http://www.flacso.org.br/dez\\_anos\\_governos\\_pos\\_neoliberais/archivos/10\\_ANOS\\_GOVERNOS.pdf](http://www.flacso.org.br/dez_anos_governos_pos_neoliberais/archivos/10_ANOS_GOVERNOS.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2014.

GERMANI, Bernadete. **Educação do tempo integral: passado e presente na rede municipal de ensino de Curitiba**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação)- PUC/PR, Curitiba, 2007.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOMES, Aurelia Lopes. **A educação integral e a implantação do projeto Escola Pública Integrada**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) - UNESC, Criciúma, 2007.

GOMES, Maria do Carmo Rodrigues Lurial. **Escola de tempo integral: redimensionar o tempo ou a educação?** 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - PUCCAMP, Campinas, 2009.

GROPPO, Luís Antonio; MARTINS, Marcos Francisco. Terceira Via e políticas educacionais: um novo mantra para a educação. **RBPAE**, v.24, n.2, p. 215-233, 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19251/11174>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1994.

KIRCHNER, Elenice Ana. **Educação em tempo integral**: um repensar do agir educativo. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - UNOESC, Santa Catarina, 2009.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990**: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

KRAWCZYK, Nora Rut. Ensino Médio: Empresários dão as cartas na Escola Pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 126, p. 21-41, jan./mar. 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/873/87330638002.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a13.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

LARA, Ricardo; RIBEIRO, Rodrigo Fernandes. Ofensiva do capital e política social no Brasil contemporâneo. In: SEMINÁRIO DE SAÚDE DO TRABALHADOR, 8., SEMINÁRIO “O TRABALHO EM DEBATE”, 6., 2012, Franca. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/sst/n8/28.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

LECLERC, Gesuína de Fátima Elias; MOLL, Jaqueline. Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da Educação Integral e em tempo integral. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 45, p. 91-110, jul./set. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n45/07.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2014.

LEHER, Roberto; MOTTA, Vânia Cardoso. Políticas educacionais neoliberais e educação do campo. In: CALDART, Roseli Salete et al. (Org.). **Dicionário da Educação do Campo**, Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2012. p. 578-587.

LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Terceira Via ou social-liberalismo: bases para a refundação do projeto burguês de sociabilidade. In: As “reformas” do governo Lula: movimentos sociais, **Universidade e Sociedade**, Distrito Federal, Ano 14, n. 34, out. 2004. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/141021620/Revista-Universidade-e-Sociedade-n-34>>. Acesso em: 30 set. 2014.

MACHADO, Andrea Viana de Souza. **Programa Mais Educação em escolas públicas municipais de Alta Floresta - MT: uma análise da Educação em Ciências.** 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFMT, Cuiabá, 2013.

MAFFI, Marla Maria Debastiani. **Políticas de educação infantil e escola em tempo integral: entre a formulação legal e a prática cotidiana.** 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - UPF, Passo Fundo, 2009.

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

MELO, Adriana Almeida Sales de. **A mundialização da Educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina. Brasil e Venezuela.** Maceió: UFAL PPGE/CEDU, 2004.

MIGUEL, Ana Silvia Bergantini. **Educação Integral e as políticas curriculares de ampliação do tempo escolar: uma análise do município de Bebedouro (SP).** 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro Universitário Moura Lacerda, Ribeirão Preto, 2012.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. FUNDEB: mais do mesmo? **Nuances: estudos sobre Educação**, ano 17, v. 18, n. 19, p. 127-138, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/viewFile/351/386>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

MOLL, Jaqueline. A agenda da educação integral: compromissos para sua consolidação como política pública. In: MOLL, Jaqueline. **Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos.** Porto Alegre: Penso, 2012.

MOLL, Jaqueline. Conceitos e pressupostos: o que queremos dizer quando falamos de Educação Integral? **Salto para o Futuro: educação integral**, Brasília, Ano 18, boletim 13, p.11-16, ago. 2008. Disponível em: <[http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/173859Edu\\_int.pdf](http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/173859Edu_int.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

MOLL, Jaqueline. Escola de tempo integral. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente.** Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2010.

MOREIRA, Simoni Costa. **Programa Mais Educação: uma análise de sua relação com o currículo formal em três escolas de Esteio - RS.** 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFRGS, Porto Alegre, 2013.

MOTA, Cristina Nascimento da. **O programa de educação em tempo integral da Prefeitura Municipal de Vitória: contribuições para a avaliação de suas implicações na gestão escolar.** 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFES, Vitória, 2013.

MOTTA, Vânia C. Educação e capital social: orientações dos organismos internacionais para as políticas públicas de educação como mecanismos de alívio à pobreza. In: ANDRADE, Juarez de; PAIVA, Lauriana G. de. (Org.). **As políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo: limites e contradições**. Juiz de Fora: UFJF, 2011. Disponível em: <<http://www.lpp-buenosaires.net/ppfh/livropp.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2014.

NAVIA, Patricio; VELASCO, Andrés. As reformas políticas de segunda geração. In: WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pablo (Org.). **Depois do consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. Tradução de Célio Knipel Moreira e Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2004.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

NUNES, Clarice. Centro Educacional Carneiro Ribeiro: concepção e realização de uma experiência de educação integral no Brasil. **Em Aberto: Educação integral e tempo integral**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 121-134, 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v.25, n.2, p. 197-209, 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19491/11317>>. Acesso em: 12 out. 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo a política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

PAES NETO, Gabriel Pereira. **O Programa Mais Educação em Abaetetuba: análise do macrocampo Esporte e Lazer na Escola Esmerina Bou Habib (2008/2012)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFPA, Belém, 2013.

PAULANI, Leda. **Brasil Delivery: Servidão financeira e Estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008. (Coleção Estado de Sítio).

PEREIRA, Guilherme Costa. **Uma avaliação de impacto do Programa Mais Educação no ensino fundamental**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFRJ, Rio de Janeiro, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A economia e a política do Plano Real. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 4, p.129-149, out./dez. 1994. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/56-10.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

PERRUDE, Marleide Rodrigues da Silva. **Política educacional e inclusão social: um estudo dos programas de ampliação da jornada escolar**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - UNICAMP, Campinas, 2013.

PINHEIRO, Fernanda Picanço da Silva Zarour. **Programa Mais Educação: uma concepção de Educação Integral**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - UNIRIO, Rio de Janeiro, 2009.

PORTILHO, Danielle Barbosa. **Reeleitura da concepção de educação integral dos CIEP's: para além das caricaturas ideológicas**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) - UNIRIO, Rio de Janeiro, 2007.

PRÓSPERO, Daniele. **Educomunicação e políticas públicas: os desafios e as contribuições para o Programa Mais Educação**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) - USP, São Paulo, 2013.

RAPOSO, Bruno Martins. **Escotismo e educação integral em Juiz de Fora: o grupo Cayuás do instituto metodista Granbery (1927–1932)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFJF, Juiz de Fora, 2008.

SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.

SANTOS, Soraya Vieira. **A ampliação do tempo escolar em proposta de educação pública integral**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFG, Goiânia, 2009.

SANTOS, Tatiane Rosa. **Educação nos CIEP's: o caso do ginásio público 241-Nação Mangueirense**. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) - UNIRIO, Rio de Janeiro, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

SCARPATO, Marta Thiago. **Educação Integral e prática docente**. 2006. Tese (Doutorado em Psicologia da Educação) - PUC/SP, São Paulo, 2006.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul.-dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 10 out. 2013.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M.; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Ana Maria Clementino Jesus e. **Trabalho docente e educação em tempo integral**: um estudo sobre o Programa Escola Integrada e o Projeto Educação em Tempo Integral. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFMG, Belo Horizonte, 2013a.

SILVA, Bruno Adriano Rodrigues da. **Escola de tempo integral e comunidade**: História do Programa de Animação Cultural dos CIEP's. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) - UNIRIO, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, Bruno Adriano Rodrigues da. **Interesses, Dilemas e a Implementação do Programa Mais Educação no município de Maricá (RJ)**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - UFRJ, Rio de Janeiro, 2013b.

SILVA, Edilene Maria Lopes. **Implantação da escola em tempo integral no município de Juiz de Fora/ MG**: trajetórias e perspectivas. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - UNIRIO, Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Jamerson Antonio de Almeida da; SILVA, Katharine Ninive Pinto. A hegemonia às avessas no Programa Mais Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** (online), Brasília, v. 94, n. 238, p. 701-720, set./dez. 2013a. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/2894/1958>>. Acesso em: 9 maio 2014.

SILVA, Jamerson Antonio de Almeida da; SILVA, Katharine Ninive Pinto. As políticas sociais e a “nova estratégia” de educação integral no Brasil. **Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, Campo Grande, n. 36, p. 109-128, jul./dez. 2013b. Disponível em: <<http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/700/581>>. Acesso em: 30 set. 2014.

SILVA, Jamerson Antonio de Almeida da; SILVA, Katharine Ninive Pinto. **Educação integral no Brasil de hoje**. Curitiba: CRV, 2012.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SOUZA, Carla Cristina Silveira de. **Os afetos na aprendizagem**: por uma educação de qualidade para todos. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilegio**. Comentada por Marisa Cassim. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1994.

TRIÑANES, Maria Terêsa Rocha. **Nós sem nós**: alunos com deficiência visual na escola de tempo integral. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - PUCAMP, Campinas, 2009.

VIEIRA, Evaldo. A social-democracia, longo caminho até a terceira via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 182-203, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/vieira.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2014.

XERXENEVSKY, Lauren Lewis. **Programa Mais Educação**: avaliação do impacto da educação integral no desempenho de alunos no Rio Grande do Sul. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração, Contabilidade, e Economia) - PUC, Rio Grande do Sul, 2012.