



Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação
Mestrado Profissional em Educação
Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão de
Sistemas Educacionais

A descentralização de recursos federais no Programa Mais Educação

Maria Gláucia Pereira de Lima Pontes Magalhães

Orientadora: Profa. Dra. Maria Abádia da Silva

Brasília (DF), abril de 2016

MARIA GLÁUCIA PEREIRA DE LIMA PONTES MAGALHAES

**A descentralização de recursos federais no Programa Mais
Educação**

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, vinculada à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão de Sistemas Educacionais, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Dra. Maria Abádia da Silva

Brasília (DF), abril/2016

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

MM188d Magalhães, Maria Gláucia Pereira de Lima Pontes
A descentralização de recursos federais no
Programa Mais Educação / Maria Gláucia Pereira de
Lima Pontes Magalhães; orientador Maria Abádia da
Silva. -- Brasília, 2016.
132 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em
Educação) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. Educação básica pública. 2. Descentralização. 3.
Gestão escolar. 4. Programa Mais Educação. I. Silva,
Maria Abádia da, orient. II. Título.

MARIA GLÁUCIA PEREIRA DE LIMA PONTES MAGALHAES

**A descentralização de recursos federais no
Programa Mais Educação**

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, vinculada à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão de Sistemas Educacionais, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Dra. Maria Abádia da Silva.

Brasília (DF), 11 de abril de 2016.

Comissão Examinadora:

Professora Dra. Maria Abádia da Silva

Orientadora – Universidade de Brasília

Profa. Dra. Girlene Ribeiro de Jesus

Examinadora Interna – Universidade de Brasília

Professor Dr. Wellington Ferreira de Jesus

Examinador Externo – Universidade Católica de Brasília

Professora Dra. Marília Fonseca

Examinadora Interna (Suplente) – Universidade de Brasília

AGRADECIMENTOS

Aos meus colegas do Ministério da Educação, pelo apoio na realização deste mestrado;

Aos meus colegas de turma do Mestrado Profissional em Educação, com os quais tive oportunidade de conviver e compartilhar tantos momentos especiais;

Aos meus colegas do grupo de pesquisa Águia, pela convivência, pelas leituras e discussões, que muito contribuíram para minha formação acadêmica;

Aos diretores, professores e familiares de alunos dos Centros de Ensino Fundamental Bosque, São José e Cerâmica São Paulo, que me receberam e relataram a implantação do Programa Mais Educação em suas escolas;

Aos meus chefes imediatos da Coordenação de Atendimento à Imprensa do Ministério da Educação, Paula Filizola e Danilo Almeida Silva, pela compreensão e pelo apoio na realização deste mestrado;

Ao gestor do Programa Mais Educação no MEC e à Coordenadora de Educação Integral da Regional de São Sebastião, que me receberam e relataram suas experiências com o Mais Educação;

Aos professores do curso de Mestrado Profissional em Educação da UnB, com os quais tive a oportunidade de conviver e de aprender;

Aos professores Dra. Marília Fonseca e Dr. Célio da Cunha, que participaram da minha banca de qualificação e muito contribuíram com o processo de construção desta pesquisa;

Aos examinadores da banca, os professores Dra. Girlene Ribeiro de Jesus e Dr. Wellington Ferreira de Jesus, que aceitaram prontamente o nosso convite;

À minha orientadora, professora Dra. Maria Abádia da Silva, meu profundo respeito e admiração pelo carinho, pela competência, pelo conhecimento e pela arte de saber ensinar;

Aos meus familiares e amigos, em especial, aos meus sobrinhos, Rodrigo e Vanessa, pela torcida;

Aos meus irmãos, Cláudia, Flávia e Edinho, pelo carinho e apoio de sempre;

À minha filha (do coração) Mariana, pela presença na minha vida. Obrigada por existir e estar sempre ao meu lado;

À minha mãe, Maria Zenilda Pereira de Lima Magalhães, pelo amor incondicional em todos os momentos;

Ao meu marido Epitácio Luiz Sant'anna, pelo amor e pela compreensão nos inúmeros momentos de ausência ao longo desses anos;

À Deus, pela vida.

Dedicatória:

Ao meu pai EDMILSON PONTES MAGALHÃES (*in memoriam*), tão querido e amado, que me ensinou que a dignidade, a honestidade e a educação são as maiores conquistas do ser humano.

MAGALHÃES, Maria Gláucia Pereira de Lima Pontes Magalhães. **A descentralização de recursos federais no Programa Mais Educação**. 2016. 132 f. Dissertação (Mestrado Profissional de Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

RESUMO

Esta pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão de Sistemas Educacionais, no Mestrado Profissional, tem por objeto o Programa Mais Educação (PME). Criado em 2007, como ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Programa é uma estratégia do governo federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral em tempo integral. Para participar do programa, as escolas são pré-selecionadas pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), tendo como critérios a situação de vulnerabilidade social e o baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Na etapa seguinte, as escolas fazem adesão ao programa e indicam as atividades que serão desenvolvidas. Por meio da transferência direta, as escolas recebem recursos financeiros para pagamento de monitores, aquisição dos *kits* de materiais para as oficinas e contratação de pequenos serviços. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa que tem como objetivo analisar o Programa Mais Educação em escolas públicas dos anos finais de ensino fundamental de São Sebastião (DF), no período de 2011 a 2014. Buscou-se identificar as contradições entre as propostas do programa e o que, de fato, ocorreu nas escolas. Como referencial teórico, buscou-se nas reformas educacionais de 1990, pautadas nas orientações de organismos internacionais, o modelo da descentralização de recursos financeiros às escolas, via o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Documentos oficiais do MEC, da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e dos Centros de Ensino Fundamental configuraram-se para compreender as finalidades, os critérios de atendimento do Mais Educação. O campo empírico foi realizado em três escolas públicas e teve como instrumento a entrevista semiestruturada com dez interlocutores: representantes do MEC e da SEDF, diretores de escolas, professores comunitários, monitores e representantes das famílias dos alunos beneficiados. Apontamos os seguintes resultados: a) limites para mensurar a contribuição direta do programa na melhoria do Ideb, uma vez que o atendimento não é feito a todos os alunos da escola b) descentralização de recursos não significa autonomia das escolas; c) articulação assimétrica, burocrática e formal entre MEC/SEDF/Escolas; d) ações que fomentam a participação e organização da comunidade local, principalmente, em relação à forma como a ampliação do tempo concede à escola um caráter de política de proteção e de assistência social, e) agravamento na dualidade da escola pública brasileira, ao atender apenas uma pequena parcela dos alunos se cria uma desigualdade entre os desiguais.

Palavras-Chave: Educação básica pública; Gestão Escolar; Descentralização e Recentralização; Recursos financeiros; Programa Mais Educação.

ABSTRACT

The following research developed at the Graduate Program of the Faculty of Education at the University of Brasilia, in order to get the Professional Master degree, in the research line of Public Policy and Management of Educational Systems, is engaged in the More Education Program (SMEs). Created in 2007 as a share of the Education Development Plan (EDP), the program is a federal government strategy to induce the expansion of the school day and curriculum organization, with the perspective of full time Integral Education. To participate in the program, schools are pre-selected by the Department of Basic Education of the Ministry of Education (MEC), taking as a criteria the social vulnerability and low Basic Education Development Index (IDEB). In the next stage, schools join the program and indicate the activities to be developed. Through the direct transfer, schools receive funds to pay monitors, purchase material kits for workshops and hire small services. This is a qualitative research that aims to identify and analyze the More Education at the final years of elementary public schools of São Sebastião (DF) in the period from 2011 to 2014. We sought to identify the contradictions between the program proposals and that, in fact, occurred in schools. As a theoretical approach and guided by international organizations guidelines, the model of decentralization of financial resources to schools, via the Direct Money in School Program (TSA), was sought on educational reforms from 1990. Official documents of the Ministry of Education, the Secretary of State for Education of the Federal District and Elementary Education Centers are configured to understand the purposes and service criteria of the More Education. The empirical field was conducted in three public schools and had as the instrument, semistructured interviews with ten participants: representatives of MEC and SEDF, school principals, community teachers, monitors and representatives of the families of students benefited. We point out the following results: a). there are limits to measure the direct contribution of the program in improving the IDEB, since the service is not made to all school students b) decentralization of resources does not mean school autonomy; c) asymmetrical, bureaucratic and formal coordination between MEC / SEDF / Schools;d). actions that promote participation and organization of the local community, especially in relation to how the extension of time granted to school a protection policy character and of social assistance, e) increase in the Brazilian public school duality, to meet only one small portion of the students, that creates an inequality between unequal.

Keywords: basic public education; School management; Decentralization and re-centralization; Financial resources; More Education Program.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CF – Constituição Federal
CEF – Centro de Ensino Fundamental
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
DF – Distrito Federal
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional para o 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
GDF- Governo do Distrito Federal
Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU- Organização das Nações Unidas
PAR – Plano de Ações Articuladas
PDAF – Programa de Descentralização Administrativa e Financeira
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PME – Programa Mais Educação
Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PISA – *Programme for International Student Assessment*
PNE – Plano Nacional de Educação
PPP – Projeto Político Pedagógico
Proeiti- Projeto Educação Integral em Tempo Integral

RA – Região Administrativa

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEB – Secretaria de Educação Básica

Secadi – Secretaria de Educação Continuada, Diversificada e Inclusão

SEDEST – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal

SEDF- Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

SIMEC – Sistema Integrado de Planejamento de Orçamento e Finanças do Ministério da Educação

UnB – Universidade de Brasília

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.

LISTA DAS TABELAS

Tabela 1: Evolução do número de escolas públicas com unidades executoras de 1995 a 2015 com valores em reais transferidos (em valores milhões).....	44
Tabela 2: Evolução da adesão o programa mais educação 2008-2014.....	59
Tabela 3: Valores para Custeio e Capital em reais.....	62
Tabela 4: Repasse para escolas públicas abertas aos finais de semana em relação ao nº de alunos matriculados.....	62
Tabela 5: Repasse em reais para escolas de educação integral que participam do projeto Escola Intercultural de Fronteira.....	63
Tabela 6: Evolução do Programa Mais Educação no Distrito Federal.....	66
Tabela 7: Dados utilizados como critério para seleção das três escolas públicas.....	71
Tabela 8: Ideb – Brasil – DF – CEF Bosque.....	77
Tabela 9: Atendimento do PME/ CEF Bosque.....	77
Tabela 10: Atendimento do PME/ CEF São José.....	78
Tabela 11: Dados Ideb/ CEF São José	79
Tabela 12: Atendimento do PME/CEF Cerâmica São Paulo	81
Tabela 13: Dados Ideb/ CEF / CEF Cerâmica São Paulo	81

LISTA DOS QUADROS

Quadro 1: Macrocampos e atividades do Programa Mais Educação para escolas urbanas.....52

Quadro 2: Macrocampos e atividades do Programa Mais Educação para escolas rurais.....53

Quadro 3: Unidades escolares por Coordenação Regional de Ensino (CRE) em 2014.....64

Quadro 4: Número de turmas e matrículas nos CEF's São Sebastião/RA/DF – 2014.....70

Quadro 5: Instituições e interlocutores.....73

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
-----------------	----

CAPÍTULO 1

REFLEXÕES SOBRE A NATUREZA DA DESCENTRALIZAÇÃO E RECENTRALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA – 1995 a 2015

1.1 A descentralização de recursos federais para a educação básica pública.....	29
1.2 Como aspectos da Reforma do Estado brasileiro promoveram a descentralização da educação básica pública?.....	34
1.3 O PDDE no modelo descentralizado das políticas para a educação básica pública.....	42

CAPÍTULO 2

O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: OBJETIVOS, CONCEPÇÕES, FINALIDADES E FUNCIONAMENTO

2.1 – O Programa Mais Educação, finalidades e articulação com outros programas federais	49
2.2- A Evolução e o funcionamento do Programa Mais Educação.....	59
2.3 – As escolas públicas nas Regiões Administrativas do Distrito Federal.....	63
2.4 – Características socioeducacionais de São Sebastião/Distrito Federal.....	68

CAPÍTULO 3

O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS DE SÃO SEBASTIÃO DO DISTRITO FEDERAL

3.1- Escolas públicas atendidas e ações desenvolvidas no Programa Mais Educação – no período de 2011 a 2014.....	74
A. Centro de Ensino Fundamental Bosque.....	74
B. Centro de Ensino Fundamental São José.....	77
C. Centro de Ensino Fundamental Cerâmica São Paulo.....	79
3.2- O programa no Distrito Federal na concepção dos gestores do MEC e da SEDF.....	81
3.3- O programa na concepção dos diretores e professores das escolas públicas atendidas.....	94
3.4 – As atividades pedagógicas do Programa Mais Educação nas escolas públicas atendidas.....	102

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
PROPOSTA DE INTERVENÇÃO NO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO.....	118
REFERÊNCIAS.....	122
APÊNDICE	
Apêndice A: Roteiro de entrevistas semi-estrutura.....	130
Apêndice B: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	133
Apêndice C: Levantamento de dissertações e teses sobre descentralização de recursos, educação integral e Programa Mais Educação.....	134

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa desenvolvida no Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação Universidade de Brasília (UnB), no âmbito da área de concentração Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais, elege como objeto de estudo o Programa Mais Educação (PME) em escolas públicas de São Sebastião, no Distrito Federal, no período de 2011 a 2014.

O Mestrado Profissional em Educação resulta da parceria entre o Ministério da Educação (MEC)¹ e a Universidade de Brasília (UnB), fundamentada pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal do MEC, instituída pela Portaria nº 1.507, de 28 de outubro de 2010, que busca qualificar os servidores públicos do quadro efetivo.

Em 1994, fui aprovada em concurso público como Técnica em Comunicação Social, e depois de passar pela Assessoria de Comunicação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atuo, desde 2014, na Assessoria de Comunicação do Gabinete do Ministro no atendimento à imprensa sobre programas e políticas educacionais. Para implementação de programas nacionais, o MEC presta assistência técnica e financeira aos entes federados, e há interesse da imprensa em saber que resultados são obtidos a partir dessas transferências e como o governo federal monitora essas ações nos estados e municípios.

Em 2009, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 2576/2009², manifestou sobre a eficácia do controle exercido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do MEC, em relação aos recursos federais repassados por transferências automáticas (legais) e voluntárias aos entes federados. Para atender parte dessas orientações, o FNDE, por meio da Portaria nº 412/2011, constituiu comissão para elaborar uma política de monitoramento e avaliação das ações, projetos e programas educacionais. O monitoramento dos programas foi também uma das observações feitas pela Controladoria Geral da União (CGU) à autarquia.

A partir da nova reestruturação do órgão, instituída pelo Decreto nº 7.691, de 2 de março de 2012, o FNDE passou a contar com a Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Projetos Educacionais, na Diretoria de Gestão Articulação e Projetos Educacionais

¹ O Ministério da Educação tem como missão coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas no exercício de sua função normativa e para a prestação de assistência técnica e financeira aos estados, municípios e Distrito Federal, em benefício da sociedade. Suas competências estão estabelecidas no Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012.

² Disponível em <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2009-11-04:2576>

(Digap)³. Antes disso, com o objetivo de monitorar as ações do MEC, foi criado em 2007, o Sistema Integrado de Monitoramento e Execução (Simec)⁴, uma plataforma que pode ser acessada por qualquer pessoa por meio da internet. Porém, as informações no sistema nem sempre são atualizadas pelas áreas técnicas do MEC e do FNDE e, por vezes, apresentam dados desencontrados. Dessa forma, as informações do Simec, que são de interesse público, não estão devidamente disponibilizadas no Portal do MEC, ficando centralizadas na Secretaria Executiva do MEC com acesso restrito a dirigentes de alto escalão.

Esse contexto de exigência na transparência⁵ das ações e programas do MEC, compõe parte da motivação acadêmica deste estudo, a fim de analisar como ocorre a descentralização dos recursos federais, transferidos diretamente às escolas públicas para o Programa Mais Educação, criado em 2007, como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A descentralização de recursos federais diretamente às escolas públicas é resultado de reformas educacionais que deram início na década de 1980, com a Constituição Federal de 1988, e se efetivaram nas décadas seguintes (1990, 2000, 2010). Além da descentralização de recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a educação seja organizada em regime de colaboração entre a União e os entes da Federação. Para os municípios coube a responsabilidade da oferta da educação infantil e do ensino fundamental; aos estados e ao Distrito Federal, o ensino fundamental e médio; à União, o sistema federal de ensino.

Cabe à União, em relação à educação básica, exercer função redistributiva e supletiva, “de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (CF, 1988, Art. 211). A função redistributiva da União corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com o objetivo de equalização e se insere no âmbito da cooperação federativa.

³Sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ver dissertação do Mestrado Profissional em Educação de Jesse Ferreira Rodrigues: O FNDE e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos municípios de pequeno porte, Brasília, defendida na Universidade de Brasília (UnB) em 2013.

⁴Segundo Relatório de Gestão Exercício 2013, da Secretaria Executiva do MEC (2014, p.47), “o Ministério da Educação tem buscado aperfeiçoar o Modelo de Planejamento e Monitoramento de suas políticas por meio da priorização de ações de caráter estratégico (...). O modelo de planejamento e monitoramento vigente está estruturado em três dimensões que se retroalimentam e tem caráter cíclico. Para sistematizar o Modelo de Planejamento e Monitoramento, foi desenvolvido o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – Simec, um dos grandes avanços que possibilitaram a consolidação das informações gerenciais e estratégicas, permitindo um monitoramento mais efetivo e aprimorando o fornecimento de insumos para a tomada de decisão”.

⁵ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

A função supletiva, entendida como um meio pelo qual a União, em vista de uma necessidade ou incapacidade justificada de o ente federado dar conta de um padrão mínimo de qualidade, subsidia-o, provisoriamente, em termos financeiros. Esse caráter suplementar está nas transferências legais e voluntárias. Em relação ao financiamento da educação, a CF (1988, Art. 212) determina

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (...) §5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

O Programa Mais Educação (PME) transfere recursos financeiros em caráter suplementar, do tipo voluntário, às escolas públicas, via o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Criado em 1995, no período da Reforma do Estado brasileiro, o PDDE caracteriza-se no modelo de transferência descentralizada para escolas públicas. Até então, toda transferência do governo federal era realizada para as secretarias estaduais ou municipais de educação. O Programa tem por objetivo transferir recursos federais diretamente às escolas públicas de educação básica, materializando-se, assim, à época, uma nova política de descentralização no processo de gestão e financiamento. Esses recursos visam à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, bem como a incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (BRASIL, 2009).

Para receber os recursos da União, a escola tem que criar uma unidade executora (UEX), constituída como sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. São várias as nomenclaturas utilizadas para denominar as UEX: Caixa Escolar, Associação de Pais e Professores, Associação de Pais e Mestres e Círculo de Pais e Mestre. No caso de escolas sem unidade executora própria, os recursos são transferidos às secretarias de educação, estaduais ou municipais.

Os recursos do PDDE são transferidos automaticamente, uma vez por ano, para cada escola, mediante conta corrente aberta pelo FNDE para cada escola exclusivamente para isso. O recurso suplementa as verbas de estados e municípios e tem como base o número de alunos registrados no Censo da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) do ano anterior ao atendimento. Além dos repasses regulares a mais de 130 mil escolas públicas, o PDDE transfere recursos financeiros para ações e programas específicos, que dependem de seleção do MEC para atendimento. Entre esses programas estão

PDE Escola, Escola Aberta, Escola no Campo, Água na escola, Escola Acessível e o Mais Educação.

Dessa forma, pode-se entender o PDDE como parte de um modelo híbrido que descentraliza a gestão financeira de programas educacionais diretamente às escolas, ao tempo em que essas instituições devem atender à política de avaliação e regulação do governo federal.

Esse modelo de gestão foi implementado a partir da década de 1990, com a Reforma do Estado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se materializou no Brasil por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apresentado pelo então titular do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira. Essa reforma, com corrente neoliberal, teve como objetivo inserir na administração pública o modelo gerencial do setor privado, com redução de custos e sob os princípios de eficiência, eficácia e produtividade do Estado. Para os ideólogos da Reforma, o Estado desviou-se de suas funções, gerando, assim, uma crise de Estado, que “implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 1).

O PDDE caracteriza-se, dessa forma, no contexto do capitalismo neoliberal, como um programa de descentralização de recursos públicos, que transfere a responsabilidade das decisões da aplicação e da prestação de contas da escola pública para uma entidade privada (unidade executora). Esse movimento altera as relações entre os entes federados, pois gestores do MEC relacionam-se diretamente com as escolas públicas, induzindo a uma (re) centralização das atividades escolares e exigência dos índices de desempenho que não foram decididos por elas.

O Programa Mais Educação: instrumento de descentralização de recursos financeiros do governo federal

O Programa Mais Educação (PME) foi instituído pela Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007, e regulamentado pelo Decreto 7.083, de 27 de janeiro de 2010, no segundo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da educação integral. As atividades de educação integral compreendem estratégias para o acompanhamento pedagógico diário da aprendizagem dos estudantes quanto às linguagens, à matemática, às ciências da natureza, às ciências humanas; bem como, quanto ao desenvolvimento de

atividades culturais, da cultura digital, artísticas, esportivas, de lazer e da abertura das escolas aos finais de semana (Portal da Educação Integral/MEC⁶).

O PME é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), conjunto de ações e metas que visam à melhoria da educação, lançado em abril de 2007 simultaneamente à promulgação do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pelo então ministro Fernando Haddad, logo após a confirmação de seu nome como titular da pasta da Educação.⁷ O PDE “reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007, p.16).

No dia do lançamento do PDE, 24 de abril de 2007, em cerimônia no Palácio do Planalto o então ministro da Educação Fernando Haddad disse que essas iniciativas com “visão sistêmica da educação que se traduz no compromisso do poder público, com todo o ciclo educacional, da creche à pós-graduação” (Portal do MEC)⁸, são implantadas conjuntamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios. De acordo com a publicação *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas*, o PDE

(...) pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade, como se verá em detalhe a seguir, que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade (MEC, 2008, p. 7).

Para participar dos programas de transferências voluntárias do MEC, municípios, estados e Distrito Federal indicam no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e

⁶ Endereço eletrônico: <http://educacaointegral.mec.gov.br/> Acesso em abril/2014.

⁷ Nos quatro anos do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2006), o Ministério da Educação teve dois ministros titulares: Cristovam Buarque (2003) e Tarso Genro (2004 e 2005), e um ministro interino Fernando Haddad (2005/2006). Haddad foi confirmado como titular no início do segundo governo de Lula (2007) e permaneceu até janeiro de 2012, no governo Dilma Rousseff, como ministro da Educação.

⁸ Disponível em

http://portal.mec.gov.br/component/content/index.php?option=com_content&view=article&id=8063:veja-o-que-disse-o-ministro-fernando-haddad-no-lancamento-do-pde&catid=223&Itemid=86

Controle do Ministério da Educação (Simec) as demandas no Plano de Ações Articuladas (PAR)⁹.

O apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR), que é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes (BRASIL, 2007).

Ainda em 2007, como ação integrante do PDE, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), com a finalidade de medir a evolução da qualidade na educação. Esse indicador afere o desempenho de escolas, municípios, estados e do país e define a política de investimento de recursos na Educação. Calculado com base no desempenho do estudante, em avaliações¹⁰ do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e em taxas de aprovação, o Ideb mostra, segundo o MEC, a evolução de desempenho da educação nos ensinos fundamental e médio em escala de zero a dez, calculado a cada dois anos.

O Ideb passa então, a partir de 2007, a ser um dos principais critérios do MEC para o atendimento aos municípios e estados. Dessa forma, as transferências voluntárias do orçamento do MEC foram vinculadas aos resultados e notas do Ideb.

No caso do Programa Mais Educação (PME), as escolas pré-selecionadas pelo MEC para serem beneficiadas deveriam atender, inicialmente, aos critérios de baixo Ideb, estudantes provenientes de famílias do Programa Bolsa Família¹¹ e estar em regiões de vulnerabilidade social. No período de 2007 a 2010, o programa estava sob a coordenação da

⁹ O Plano de Ações Articuladas (PAR), processo de planejamento da política de educação que os municípios, estados e o Distrito Federal devem implementar em um período de quatro anos, foi criado em 2007 e substituiu os antigos Planos de Trabalhos Anuais (PTAs), que municípios e estados encaminhavam anualmente para o MEC. A partir de 2007, o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação dos entes federados passou a ser feito mediante a pactuação do PAR. Os recursos financeiros são transferidos por meio de adesão aos programas do MEC como: Caminho da Escola, construção de creches, construção e cobertura de quadras esportivas, entre outros. A elaboração do PAR e todo o acompanhamento do seu trâmite são feitos pelo Simec. O primeiro ciclo foi de 2007 a 2010; o segundo, de 2011 a 2014 e o terceiro de 2016 a 2019. A elaboração do PAR é precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em quatro dimensões: gestão educacional; formação de profissionais de educação; práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

¹⁰ Segundo o MEC, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação. É calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) obtida a partir do Censo Escolar, realizado anualmente, e as médias de desempenho nos exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb), obtidas pelos estudantes ao final dos anos iniciais (5º ano), dos anos finais (9º ano) do ensino fundamental; e do 3º ano do ensino médio.

¹¹ Instituído pelo governo federal, pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 6.157, de 16 de julho de 2007, é pautado na articulação de três dimensões para a superação da fome e da pobreza: a promoção do alívio imediato da pobreza, o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação e a coordenação de programas complementares. Cabe ao MEC o acompanhamento bimestral da frequência escolar de aproximadamente 17 milhões de crianças e jovens de 6 a 17 anos em situação de pobreza, beneficiados pelo Programa Bolsa Família.

Secretaria de Educação Continuada, Diversificada e Inclusão (Secadi), depois passou para a Secretaria de Educação Básica (SEB).

O Programa Mais Educação (PME), segundo o MEC,

representa a estratégia mais significativa do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada escolar, dos tempos, espaços e oportunidades educativas, propondo a organização curricular na perspectiva da Educação Integral em tempo integral. O programa é um indutor da agenda da educação integral em jornada ampliada no Brasil e tem por finalidade contribuir para a melhoria da aprendizagem de crianças, adolescentes e jovens matriculados no ensino fundamental em escolas públicas, mediante oferta de educação básica considerando-se a jornada escolar de, no mínimo, sete horas diárias ou trinta e cinco horas semanais (Relatório de Gestão MEC, 2014, p. 57).

Para participar do programa, além de ser pré-selecionada, a escola pública de ensino fundamental faz adesão e indica as atividades a serem desenvolvidas no universo dos macrocampos disponíveis: acompanhamento pedagógico (obrigatório); comunicação, uso de mídias e cultura digital e tecnológica; cultura, artes e educação patrimonial; educação ambiental, desenvolvimento sustentável e economia solidária e criativa/educação econômica; educação em direitos humanos; esporte e lazer e, por último, promoção da saúde.

Para as escolas rurais, os macrocampos disponíveis são: acompanhamento pedagógico (obrigatório); agroecologia; iniciação científica; educação em direitos humanos; cultura, artes e educação patrimonial; esporte e lazer e memória e história das comunidades tradicionais. O MEC repassa às escolas públicas urbanas e rurais recursos para ressarcimento de monitores, aquisição dos kits de materiais para as oficinas, contratação de pequenos serviços e obtenção de materiais de consumo e permanentes.

O Programa Mais Educação conta, em sua estrutura, com comitês metropolitanos ou regionais, constituídos por representantes das secretarias, gestores escolares e outros parceiros, entre os quais as universidades; e comitês locais, formados por dirigentes escolares, professores e representantes da comunidade escolar. Esta estratégia de implementação e fortalecimento do Mais Educação constitui-se, na concepção dos gestores do MEC, como espaço de articulação das ações e experiências e de construção de planos de ação coletivos (Portal do MEC¹²).

Em setembro de 2014, ao divulgar dados do Ideb de 2013, o MEC anunciou melhorias nos anos iniciais do ensino fundamental, mas os índices para os anos finais e o ensino médio ficaram abaixo da meta estipulada pelo governo. Para os anos finais do ensino

¹² Disponível em <http://www.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao>. Acesso em abril de 2014.

fundamental foi alcançado índice de 4,2, enquanto a meta era de 4,7. Em relação ao ensino médio, o resultado foi 3,7, menor do que a meta de 3,9 estipulada para o período.

Das 27 unidades da Federação, apenas sete conseguiram atingir as metas projetadas para 2013 nos anos finais do ensino fundamental. O Distrito Federal (DF) foi uma das unidades da Federação que não atingiu a meta projetada. O DF conta, segundo dados do Censo da Educação Básica de 2014, com 655 escolas públicas, das quais 164 são classificadas como Centro de Ensino Fundamental (CEF), que oferecem os anos finais do ensino fundamental. A nota nesse nível de ensino no DF foi 4,4, maior do que o índice Brasil, 4,2, mas inferior à meta para 2013, de 4,7.

Assim considerando que: a) com o PDDE os recursos financeiros são transferidos diretamente às escolas públicas urbanas e rurais; b) a exigência da Lei de Acesso à Informação para a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; c) e os resultados do Ideb de 2013; coloca-se a problemática: como ocorre a descentralização de recursos federais transferidos, em caráter suplementar, diretamente para as escolas públicas de educação básica? Como a descentralização de recursos federais para o Programa Mais Educação do Ministério da Educação, em escolas públicas de ensino fundamental tem contribuído para melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)?

Este estudo tem como **objetivo geral**: analisar o Programa Mais Educação em escolas públicas urbanas dos anos finais de ensino fundamental de São Sebastião, no DF, entre 2011 e 2014.

Como **objetivos específicos**, elencam-se:

- 1- Descrever como ocorre a descentralização dos recursos federais para educação básica pública em três escolas públicas de São Sebastião/DF;
- 2- Identificar a gestão entre o MEC e a Secretaria de Educação do Governo do Distrito Federal no Programa Mais Educação;
- 3- Analisar se há efetividade nas escolas públicas beneficiadas pelo Mais Educação, via PDDE, em São Sebastião, em relação aos resultados obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica;
- 4- Compreender como as escolas públicas utilizam os recursos financeiros na prática pedagógica e o entendimento dos gestores acerca do Programa Mais Educação.

Escolha teórico metodológica e instrumentos de coleta de dados empíricos

Parte-se de uma concepção crítica da realidade social, adquirida tanto na graduação de jornalismo, na Universidade Federal da Paraíba (UFPb), como no exercício profissional na Assessoria de Comunicação Social do MEC, e concordo com Triviños (2013),

(...) em relação à função do pesquisador em educação, está baseado na necessidade de uma concepção dinâmica da realidade social. Achamos que não podemos prescindir, quando pesquisamos da ideia da historicidade e da íntima relação e interdependência dos fenômenos sociais (TRIVIÑOS, 2013, p. 14).

O materialismo dialético, segundo Triviños (2013, p. 23), “reconhece como essência do mundo, a matéria que, de acordo com as leis do movimento, se transforma e que a matéria é anterior à consciência e, que a realidade objetiva e suas leis são cognoscíveis”. Na concepção dialética, não há separação entre a teoria e a prática. Segundo Gadotti (2003, p. 23), a “prática é o critério de verdade da teoria, pois o conhecimento parte da prática e a ela volta dialeticamente”. No materialismo dialético, a matéria e o pensamento não são considerados princípios isolados. Eles se relacionam. “A dialética considera todas as coisas em movimento, relacionadas umas com as outras” (2003, p.16).

Para Gadotti (2003, p.23), o materialismo dialético tem um duplo objetivo:

1º) como *dialética*, estuda as leis mais gerais do universo, leis comuns de todos os aspectos da realidade, desde a natureza física até o pensamento, passando pela natureza viva e pela sociedade; 2º) como *materialismo*, é uma concepção científica que pressupõe que o mundo é uma realidade material (natureza e sociedade), na qual o homem está presente e pode conhecê-la e transformá-la.

Segundo Cury (2000), a contradição é a base do método dialético.

Ela é o momento conceitual explicativo mais amplo, uma vez que reflete o movimento mais originário do real. A contradição é o próprio motor interno do desenvolvimento. Conceber uma tal metodologia sem a contradição é praticamente incidir num modo metafísico de compreender a própria realidade (CURY, 2000, p. 27).

Nessa mesma visão, Triviños (2013) afirma que a contradição é a fonte genuína do movimento da transformação dos fenômenos. “O fato de que os contrários não podem

existir independentemente de estar um sem o outro constitui a unidade dos contrários” (TRIVINOS, 2013, p. 69).

Segundo Cury (2000, p.56), essas novas funções contraditórias do Estado condicionam a educação, pois “o caráter prioritário dado às áreas cuja valorização é determinada pelo valor de mercado condiciona a segmentação e hierarquização da educação, inclusive segundo a lógica do maior retorno e da socialização dos custos”. Nessa perspectiva, Gadotti (2003, p. 60) alerta que conceber “dialeticamente o mundo não garante uma atitude revolucionária ou progressista”. A dialética, segundo o autor, questiona, é contestadora e, por isso mesmo, exige um reexame constante da teoria e da prática.

Assim, os estudos realizados por Cruz (2009), Falcão (2011), Rocha (2011), Fagundes (2011), Silva (2013), tratam da questão da descentralização de recursos, o financiamento da educação, o papel do FNDE nas transferências e a gestão democrática nas escolas. Sobre o Programa foram encontrados trabalhos, como os de Santos (2014) e Silva (2014), Oliveira e Teixeira (2015), que discutem a educação integral, escola integral, tempo integral, formação de docente para a educação integral. Esta pesquisa pretende, por meio da pesquisa empírica, identificar e analisar como o Programa do Ministério da Educação, de fato, se realiza nas escolas públicas urbanas de São Sebastião, no Distrito Federal.

Sobre as instituições escolares pesquisadas

O Distrito Federal conta, segundo Censo da Educação Básica de 2014, com um total de 655 escolas públicas, da educação infantil ao ensino médio. Dessas escolas, 164 oferecem as séries/anos finais do ensino fundamental e primeiro e segundo segmento da educação de jovens e adultos (EJA), denominados de Centros de Ensino Fundamental (CEF). Para verificar a implementação do Programa Mais Educação no Distrito Federal foi necessário um mapeamento dessas escolas. A Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF) “conta com as Coordenações Regionais de Ensino (CRE), localizadas nas cidades do DF que, em articulação com o nível central, realizam as ações que concretizam as políticas para a educação” (PPP DF, 2012, p. 15)¹³

¹³ Em 2012, no governo de Agnelo Queiroz (2011 -2014), a SEDF lançou o Projeto Político Pedagógico (PPP)¹³ da rede de ensino do DF para o período de 2011-2014. “É uma ferramenta de planejamento, orientação e construção de diretrizes para a rede pública de ensino do Distrito Federal” (2012, p.8). Esse projeto recebeu o nome do professor Carlos Mota, assassinado em 2008 por combater o tráfico de drogas na escola em que dirigia. Segundo o documento (2012, p. 8), “optamos pelo termo PPP por acreditar que neste documento estão expostas, para além de diretrizes pedagógicas ou operacionais, a nossa concepção de educação compromissada com a formação integral do educando, a sustentabilidade humana como princípio das políticas públicas que se propõe efetivar, enfim, nossas opções de ação pedagógica e política frente aos desafios que devem ser transpostos na

Segundo o Projeto Político-Pedagógico da Secretaria de Educação do Distrito Federal (2012, p. 32), “as escolas em Territórios de Vulnerabilidade Social (TEVS) necessitam de políticas intersetoriais eficientes, eficazes e democráticas, até porque devem considerar seus moradores como sujeitos e não como tributários”.

Os atuais TEVS foram definidos em relatório apresentado em 2004 para a Política Nacional de Assistência Social. Uma das áreas com mais de 50% de vulnerabilidade é a região administrativa de São Sebastião — a 14ª Região Administrativa do DF —, criada em 1993. A antiga Agrovila São Sebastião, que pertencia à região administrativa do Paranoá, possui uma área de 383,71 km². A população está estimada em 100 mil habitantes, com predominância de jovens. São Sebastião conta com 23 escolas públicas, das quais 19 urbanas e quatro rurais. Essas escolas, segundo Censo da Educação Básica de 2013, atendem mais de 20 mil alunos.

Para esta pesquisa, foram selecionados três Centros de Ensino Fundamental (CEF) de São Sebastião, que atendem alunos dos anos finais do ensino fundamental: CEF Bosque; CEF Cerâmica São Paulo e CEF São José. Nos anos de 2012, 2013 e 2014, esses três CEF’s foram beneficiados com recursos do Mais Educação. Mas no período de 2008 a 2011, apenas o CEF Bosque participou do programa por atender o critério de baixo Ideb no primeiro ano de atendimento do PME, em 2008.

Sobre os sujeitos participantes, os instrumentos e documentos

Neste estudo, que tem como objeto a descentralização de recursos federais para as escolas públicas do DF, via o Programa Mais Educação, foram selecionados documentos oficiais do Ministério da Educação, da Secretaria de Educação do Distrito Federal e das escolas escolhidas, além das entrevistas semiestruturadas. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios e descritivos, mediante a coleta de dados bibliográficos, documentais e de campo.

Segundo Triviños (2013, p. 109), “os estudos exploratórios permitem ao investigador aumentar sua experiência em torno de determinado problema”, permitindo, em contato com determinada população, “obter os resultados que deseja”. Os estudos descritivos descrevem “com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade” (TRIVIÑOS, 2013, p. 110). O autor alerta que os estudos descritivos não ficam apenas nos dados, mas podem estabelecer relações com o contexto social e histórico.

busca de uma educação com qualidade social para a população do Distrito Federal”. Disponível em <http://www.sinprodf.org.br/conheca-o-projeto-politico-pedagogico-professor-carlos-mota/>

Dessa forma, pretende-se relacionar em que medida as escolas selecionadas em São Sebastião, beneficiadas com o Programa Mais Educação, apresentaram melhoria quanto ao Ideb. Para tanto, foram utilizados dados do Censo da Educação Básica 2013 e 2014 e do Ideb, dos anos 2009, 2011 e 2013. Foram consultados os sites oficiais do MEC, da Educação Integral, do Governo do Distrito Federal e do Simec.

Para análise documental, elegemos para o estudo:

1. Documentos oficiais do governo federal:

- ✓ Constituição Federal de 1988;
- ✓ Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96);
- ✓ Lei nº 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação;
- ✓ Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24/04/2007, que institui o Programa Mais Educação;
- ✓ Decreto nº 7.083, de 27/01/2010, que dispõe sobre o Programa Mais Educação;
- ✓ Decreto nº 6.094, de 24/04/2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação;
- ✓ Manual Operacional de Educação Integral, 2014;
- ✓ Publicação Programa Mais Educação —Passo a Passo —da Secretaria de Educação Básica do MEC, 2013;
- ✓ Publicação Série Educação Integral – Texto referência para o Debate Nacional da SEB/MEC, 2013;
- ✓ Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MEC, 2014;
- ✓ Resoluções do FNDE (2008, 2009 e 2013).

2. Documentos oficiais do Distrito Federal:

- ✓ Lei nº 4.751, de 7/02/2012, que dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal;
- ✓ Projeto Político Pedagógico – Professor Carlos Mota – da Secretaria de Educação do Distrito Federal (2012);
- ✓ Relatório de Gestão e políticas Públicas 2011-2014, da Secretaria de Educação do Distrito Federal;
- ✓ Projetos pedagógicos das escolas selecionadas;
- ✓ Pesquisa Distrital por Amostra Domicílio (PDAD) de 2013;

3. Textos e reportagens da Assessoria de Comunicação do Ministério da Educação, divulgados, no período de 2008 a 2014, no Portal do MEC.

Além dos dados estatísticos, como número de escolas beneficiadas no referido período e o Ideb de 2009, 2011 e 2013, buscou-se identificar as ações desenvolvidas pelas escolas com os recursos federais e verificar como, e se, essas ações contribuíram para melhorar o Ideb. Já na pesquisa de campo, foram entrevistados gestores do Programa Mais Educação no MEC e na Secretaria de Educação do Distrito Federal, diretores, professores e representantes da comunidade escolar de três Centros de Ensino Fundamental (CEF) em São Sebastião, num total de dez entrevistas. Um dos critérios de escolha desses colaboradores foi o fato de cada um deles ter um envolvimento específico com o objeto em estudo — o Mais Educação. As entrevistas ocorreram entre abril e julho de 2015 após a assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido o compromisso com o anonimato dos participantes.

Estrutura e organização da dissertação

Para atender os objetivos desta pesquisa, os conteúdos foram organizados em três capítulos. O primeiro capítulo — *Reflexões sobre a natureza da descentralização e recentralização na educação básica pública* — aborda o regime de colaboração entre os níveis de governo para a educação básica, as políticas públicas de educação e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do MEC, como modelo descentralizado das políticas para a educação básica pública. Problematisa-se ainda o modelo de descentralização dos recursos federais para educação básica pública e os critérios para as transferências voluntárias.

O segundo capítulo – *O Programa Mais Educação: objetivos, concepções, finalidades e funcionamento* – trata da finalidade do PME, critérios para atendimento, como ocorre a adesão das escolas, como é realizado o monitoramento do programa por parte do MEC e como as escolas prestam contas ao MEC/FNDE dos recursos transferidos. Para este estudo, no Distrito Federal, foi realizado um mapeamento dos Centros de Ensino Fundamental (CEFs), que atendem alunos dos anos finais em três escolas públicas selecionadas para o campo empírico.

No capítulo 3 – *o Programa Mais Educação nas escolas públicas em São Sebastião/DF* – apresento as análises das entrevistas semiestruturadas com o objetivo de compreender se houve efetividade nas escolas pesquisadas em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, no período de 2011 a 2014. Além disso buscou-se compreender como essas escolas utilizaram os recursos financeiros, a percepção dos diretores e gestores em relação ao Programa Mais Educação e se houve impacto nos aspectos pedagógicos e curriculares nas escolas beneficiadas.

CAPÍTULO 1

REFLEXÕES SOBRE A NATUREZA DA DESCENTRALIZAÇÃO E RECENTRALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA — 1995 – 2015

Pretende-se, neste capítulo, analisar o contexto histórico da criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Ministério da Educação como uma política educacional subordinada a organismos internacionais com o propósito de descentralizar recursos financeiros federais para escolas públicas.

A adoção dos conceitos de descentralização e centralização nas políticas de educação intensificou na década de 1990, em especial com a criação de programas de transferências de recursos financeiros diretamente às escolas públicas. Para isso, fez-se necessário, neste capítulo, tratar dos conceitos de descentralização e centralização na democratização do País, sob a perspectiva de influência e atuação de organismos internacionais, mais especificamente do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido como Banco Mundial (BM), na elaboração de políticas públicas educacionais.

O objetivo deste capítulo parte, portanto, das seguintes questões: i) Qual é a lógica que sustenta e como funciona a descentralização/centralização de recursos federais na educação pública dos anos 1990 em diante? ii) Em que medida o Banco Mundial influenciou o governo federal na descentralização das políticas educacionais e o MEC, na adoção do modelo de gerenciamento nas escolas públicas brasileiras?

O capítulo está dividido em três partes. Na primeira, aborda-se o período de democratização do Brasil, na década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, procurando entender como o termo descentralização foi utilizado nesse período como sinônimo de democracia. Na segunda, pretende-se entender a relação da criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com transferências de recursos financeiros diretamente às escolas públicas, como orientação do Banco Mundial, além de verificar sua relação com a Reforma do Estado, na década de 1990, e com o PDDE. Na terceira parte, trata do PDDE, das finalidades, funcionamento e dos critérios de seleção das escolas públicas pelo MEC, pois algumas ações e programas do MEC, em especial, das Secretarias de Educação Básica (SEB) e de Educação Continuada, Diversificada e Inclusão (Secadi), de transferências voluntárias, são operacionalizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via PDDE. E para as escolas públicas um dos critérios para o atendimento está a obrigatoriedade

de instituir Unidades Executoras, entidades de direito privado, nas escolas públicas para recebimento dos recursos públicos.

Assim, analisar, no contexto da centralização/descentralização/recentralização, na perspectiva dialética como expressão do movimento de transformações na gestão do sistema e na gestão escolar, as influências dos gestores de políticas na criação e execução do PDDE.

1.4 A descentralização de recursos financeiros federais para educação básica pública

O regime militar, instituído após o golpe de 1964, durou vinte anos no poder do Brasil e interrompeu o processo de democratização e fortalecimento do federalismo em que o país se encontrava nas décadas anteriores. Durante a vigência desse regime autoritário, foi constituído um modelo centralizador e tecnocrático de Estado, ressignificando a autonomia de estados e municípios (DOURADO, 2007).

Em 1984, com o primeiro governo civil, do então presidente José Sarney, eleito indiretamente, decide-se por uma nova constituição. Foi justamente nesse período — Constituinte —, no final da década de 1980, que fortaleceu no País a ideia de similaridade entre descentralização e democratização. Partia-se da ideia de que quanto mais descentralizado o poder, mais democrático o país¹⁴.

A redemocratização no Brasil, assinala Abrucio (2010, p. 45), colocou em questão o modelo centralizador e autoritário do regime militar. “A Constituição de 1988 vai ser a consagração desse processo, propondo novas formas de organizar as políticas públicas. A variável federativa teve um papel especial nessa mudança”. De acordo com a Constituição Federal, a União “financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva¹⁵, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito federal e aos Municípios” (CF, Art. 211, §1º).

Para Kulgemas e Sola (2000, p. 63), a Constituição Federal de 1988 marca a transição democrática no Brasil e é “considerada um marco de descentralização federativa”. O federalismo brasileiro foi implantado por uma descentralização pulverizada, uma vez que os municípios passam a ser considerados entes federados dotados de autonomia político-administrativa. “O padrão de organização federativa que então emerge é tido como um dos

¹⁴ Arretche (1996), Abrucio (2010), Paula (2005), Kulgemas e Sola (2000) entre outros.

¹⁵ As funções supletivas e redistributiva, segundo Martins (2010, p. 506), “constituem corolário do modelo *federalismo cooperativo* adotado no Brasil”. A função supletiva advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. Já a redistributiva, corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização. É o caso do Fundeb.

mais descentralizados entre os países em desenvolvimento” (KULGEMAS e SOLA, 2000, p. 67). Além da descentralização de poderes e autonomia para estados e municípios, a Constituição estabelece que a educação, direito universal e dever do Estado, será organizada em regime de colaboração entre a União e os entes da Federação. Para os municípios ficou a responsabilidade da oferta da educação infantil e do ensino fundamental; aos estados e ao Distrito Federal, o ensino fundamental e médio; à União, o sistema federal de ensino.

Para Cury (2002, p. 172), a “Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões”.

Para autores como Abrucio (2010), Cury (2010, 2002), Martins (2010), esse modelo de descentralização no federalismo brasileiro trouxe impactos no funcionamento e nos resultados da educação pública no País:

Ao analisar-se a educação no Brasil, percebe-se a desigualdade inter e intrarregional, decorrente da assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, que indica o que cabe a cada um realizar no tocante ao provimento da educação para a população, resultando em diferentes condições de oferta (ABRUCIO, 2010, p. 45),

Uma das características do modelo federativo brasileiro, apontadas por Kulgemas e Sola (2000, p. 70), é o “grande número de competências conjuntas dos três níveis, sem uma definição clara das respectivas esferas”, o que, para os autores, torna-se um dos problemas no equacionamento da descentralização das políticas sociais. Um ponto crítico no modelo brasileiro de federalismo é a distribuição das receitas fiscais, pois conforme Oliveira e Santana (2010), na estruturação adquirida no Brasil, observa-se uma diferenciação acentuada na distribuição das receitas fiscais e no padrão redistributivo das políticas públicas. No caso da educação, a diversidade na forma e nos meios de provimento desse direito social estimulou a implantação de ações descentralizadoras e isso gerou uma expectativa de amenizar as desigualdades regionais, e a possibilidade de maior participação da população nas decisões dos recursos.

A descentralização exigiu a participação relativa dos municípios no bolo tributário e, por conta da multiplicação do número de municípios, aumentou a dependência desses entes federados por recursos de outras esferas de governo, em especial, a dependência dos recursos federais (OLIVEIRA e SANTANA, 2010). Esse pensamento é compartilhado por Duarte

(2002, p. 303), ao afirmar que os sistemas estaduais e municipais de ensino “dispõem de autonomia normativa e político-administrativa para estabelecer prioridades, definir procedimentos e alocar recursos (...). Trata-se de alto grau de desigualdade material e institucional existente entre os sistemas de ensino”.

Segundo Resende (2010, p. 71), a forma “como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federativos, de modo que todos disponham de capacidade de financiamento compatível com suas responsabilidades, é uma questão central de qualquer regime federativo”. Entretanto, destaca o autor que, o “equilíbrio entre responsabilidades e recursos tem solução tão mais complexa quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais”.

Estudos de Cury (2002, p. 171) apontam o pacto federativo por colaboração que “poderá encontrar os caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem nosso país”.

O Brasil é um país federativo. E um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Outra suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior, é a não-centralização do poder. Isso significa a necessidade de um certo grau de unidade e sem amordaçar a diversidade (CURY, 2002, p.171).

Para Cury (2002), a desproporção seja financeira, política, demográfica, de tamanho e/ou de recursos naturais, existente entre os estados do Brasil é um dos obstáculos para a realização deste modelo federado. Os autores Oliveira e Santana (2010) defendem que em um regime federativo com responsabilidade compartilhada pelos governos que compõem a federação, devem-se criar as condições que concorram para isso. Nesse caso, segundo os autores, cabe ao sistema de transferências desempenhar uma função adicional de promover a cooperação intergovernamental no financiamento e na gestão das políticas que se voltam para esse objetivo.

A descentralização prevista pela CF, em que cabe à União o exercício da função supletiva e redistributiva em relação aos demais entes federados, apresenta um quadro de intensas desigualdades sociais e regionais. Muitos desses entes federados, com a capacidade arrecadora comprometida, dependem exclusivamente das transferências da União. Com a cota federal do Salário-Educação, o Ministério da Educação presta assistência técnica e financeira voluntária a municípios e estados, estabelecendo, assim, a forma de colaboração e a sistemática de ação supletiva da União por meio de programas e projetos educacionais.

A Constituição Federal de 1988 determina que

União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (...) a educação básica terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do Salário-Educação, recolhida pelas empresas na forma da lei (CF, Art. 212).

De acordo com Oliveira e Santana (2010), essa modalidade de assistência financeira voluntária, oriunda do Salário Educação, possibilita a implantação de ações pela União que atingem escolas e redes municipais, “por fora” da esfera estadual. A União, segundo os autores, utiliza o significativo poder indutor para implantar políticas, princípios de gestão, enfim, práticas de seu interesse.

Não se pode negar que o objetivo é alcançado, particularmente nas redes menores, onde mesmo montantes muito pequenos de recursos podem impactar. Da mesma forma, quando a União formula proposições claras, tem grande capacidade de induzir outros entes federados, mesmo sem investimentos de monta. Vale, pois, um olhar mais cuidadoso sobre esses mecanismos (OLIVEIRA E SANTANA, 2010, p. 45).

Dessa forma, os procedimentos de assistência técnica e financeira do Ministério da Educação, por meio do FNDE, estabelecem políticas centralizadoras. Por meio das transferências de recursos voluntários, cria-se e reitera-se uma relação de dependência e de subordinação político-administrativa dos governos locais (DOURADO, 2007).

No caso do Programa Mais Educação, o Ministério da Educação presta assistência financeira voluntária para a ampliação da jornada escolar e a transferência de recursos é descentralizada e operacionalizada pelo FNDE, via o PDDE. Desse modo, antes de prosseguir, elegemos alguns entendimentos sobre o termo descentralização na educação básica pública.

Na elaboração da Constituição Federal de 1988, o termo foi utilizado como mecanismo de fortalecimento e consolidação do processo democrático, uma vez que transferiu aos governos estaduais e municipais a autonomia e o poder político, sem a intervenção do governo central no processo decisório como acontecia no período do regime militar (DOURADO, 2007), gerando expectativas de maior participação administrativa e financeira nos entes federados.

Para Lopes e Castro (2012, p. 36), a descentralização pode ser interpretada a partir de dois enfoques. O primeiro, “como aspectos das ações governamentais (descentralização governamental)” e o segundo, “como gestão dos sistemas, que desloca o poder central para instâncias menores; ou associada às ações da sociedade civil nos assuntos públicos, com deslocamento do poder do Estado para a sociedade”. Neste caso, descentralizar significa a desresponsabilização do Estado, uma vez que, ao transferir responsabilidades dos governos federal e estadual aos governos locais e ao setor privado, o Estado assume funções de regulação e fiscalização.

Os estudos de Arretche (1996, p. 6) ressaltam que a descentralização é muito mais do que a simples transferência de competências, pois envolve, na realidade, um complexo processo decisório em que “comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos”.

No campo da administração pública, a descentralização, segundo Penfold (1998, p. 4), “constitui uma política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, através da desconcentração, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível nacional para os governos regional e local”.

Descentralizar, segundo Arretche, significa deslocar recursos do ‘centro’ e destiná-los às entidades específicas ou entes descentralizados, e esse deslocamento de recursos pode não eliminar a dominação. “Deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir a dominação no interior destes sistemas” (ARRETCHÉ 1996, p. 6).

Entre os mecanismos de descentralização financeira, Oliveira e Santana (2010) citam o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), fundo contábil que redistribui recursos para educação básica de acordo com o número de alunos matriculados, e os programas implantados pelo governo federal que, segundo os autores, buscam influir diretamente sobre unidades escolares ou sobre municípios, com destaque, o PDDE, a partir de 1995.

1.5 Como aspectos da Reforma do Estado brasileiro promoveram a descentralização da educação básica pública?

Com o engajamento dos brasileiros no processo de democratização do país nas últimas décadas, surge, segundo Paula (2005), a necessidade de se construir um modelo de gestão pública capaz de tornar o Estado mais voltado para o interesse público, para o cidadão e para a eficiência na economia e nos serviços públicos. Nesse contexto histórico, a autora aponta “dois projetos políticos em desenvolvimento e disputa”. O primeiro, na vertente gerencial, se constituiu no Brasil na década de 1990, com a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro. Já o segundo projeto, que ainda se encontra em desenvolvimento, tem como principal referencial a vertente societal, que se manifesta “nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, e possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país”¹⁶ (PAULA, 2005, p. 37).

Os estudos de Paula (2005, p. 37) afirmam que a origem da administração pública gerencial brasileira “está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990” e que esse debate se situava num contexto do movimento internacional de “reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos”¹⁷.

No Brasil, a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro teve seu início no governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), com o projeto de Reconstrução Nacional¹⁸, mas foi no mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que a proposta com corrente neoliberal materializou-se por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado, apresentado pelo então titular do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira.

Para Bresser Pereira (1996), a Reforma do Estado não pode ser concebida sem a perspectiva de redefinição do papel do Estado. No texto de apresentação do Plano (1995, p. 10), afirma que no Brasil a questão do Estado adquiriu importância decisiva, tendo em vista o

¹⁶Segundo Paula (2005, p. 37), quanto à abordagem societal, a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva gerou uma expectativa de que ela se tornasse a marca do governo federal. No entanto, o que se observa é uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas sociais, com disposição política para as Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e Parcerias Público-Privado (PPP).

¹⁷No caso do Reino Unido e dos Estados Unidos, segundo Paula (2005, p. 37-38), “o movimento gerencialista no setor público é baseado na cultura do empreendedorismo, que é um reflexo do capitalismo flexível e se consolidou nas últimas décadas por meio da criação de um código de valores e condutas que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos”.

¹⁸Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243024/01928.pdf>

peso da sua presença na economia nacional. Os proponentes da Reforma defendiam que o Estado desviou-se de suas funções para atuar na esfera social, gerando assim uma crise de Estado que “implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 1).

Um dos fundamentos para a Reforma do Estado Brasileiro está no *Consenso de Washington*¹⁹, documento assinado em 1989, por representantes de países e organizações internacionais, reconhecendo a necessidade de reformas estruturais em diversos países com a aplicação de planos de estabilização econômica e adoção do modelo neoliberal de desenvolvimento econômico. Esse documento, segundo Frigotto e Ciavatta (2003, p. 95), “balizou a doutrina do neoliberalismo ou neoconservadorismo que viria orientar as reformas sociais nos anos 1990”. É um período de ajuste do país às demandas de “um novo tempo”, da globalização, da competitividade, do mercado, do grande capital.

O ajuste ou *concertación* traduz-se por três estratégias articuladas e complementares: desregulamentação, descentralização e autonomia e privatização. A desregulamentação significa sustar todas as leis: normas, regulamentos, direitos adquiridos (confundidos mormente com privilégios) para não inibir as leis de tipo natural do mercado (...). A descentralização e a autonomia constituem um mecanismo de transferir aos agentes econômicos, sociais e educacionais a responsabilidade de disputar no mercado a venda de seus produtos e serviços. Por fim, a privatização fecha o circuito do ajuste. O máximo de mercado e o mínimo de Estado. O ponto crucial da privatização não é a venda de algumas empresas apenas, mas o processo do Estado de desfazer-se do patrimônio público, privatizar serviços que são direitos (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte etc.) e, sobretudo, diluir, esterilizar a possibilidade de o Estado fazer política econômica e social. O mercado passa a ser o regulador, inclusive dos direitos (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p. 106)

Também como referência para o então ministro Bresser Pereira (1996, p. 5), na construção da proposta da reforma brasileira, os autores Osborne e Gaebler (1994), no livro *Reinventando o Governo*, apresentam *cases* de sucesso nos Estados Unidos com a mudança do modelo burocrático para o gerencial, e afirmam que “é a administração pública gerencial

¹⁹ Segundo Gentili (1998, p. 14), “O programa de ajuste e estabilização proposto no marco desse ‘consenso’ inclui dez tipos específicos de reforma”. São elas: 1. Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2. Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; 3. Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4. Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5. Taxa de câmbio competitiva; 6. Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; 7. Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; 8. Privatização, com a venda de empresas estatais; 9. Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; 10. Propriedade intelectual.

que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas” (OSBORNE E GAEBLER, 1994, p. 57),

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 10).

No documento Plano Diretor do Aparelho da Reforma Administrativa (1995, p. 41), o Estado é definido:

como organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. O Estado é, portanto, a única estrutura organizacional que possui o “poder extroverso”, ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites.

Ainda no documento (1995), quatro setores são apresentados como parte do aparelho de Estado: Núcleo estratégico, legislação e formulação de políticas públicas; atividades exclusivas; regulação, fiscalização e fomento; serviços não exclusivos, onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, e produção de bens e serviços para o mercado, caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro. Entre essas atividades, com caráter competitivo, estão os serviços sociais: saúde, educação e assistência social (PAULA, 2005). A “nova administração pública”, segundo Paula (2005, p. 38), “se diferencia da administração pública burocrática por seguir os princípios do gerencialismo. Para alcançar seus objetivos, o novo modelo de gestão (...) deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado”.

Na apresentação do documento, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), explica as bases da reforma administrativa gerencial,

É preciso, agora, 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 (1995, p. 7).

A partir de 1995, o Executivo Federal passa, então, a ter uma interlocução maior com setores organizados para a elaboração de suas políticas com lógica do mercado, buscando racionalizar recursos, além de repor o papel do Estado no que se refere às políticas sociais (PERONI, 2006; FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003). Num movimento gradual foi implantada “uma nova concepção organizacional — o modelo gerencial ou *managerialism* —, em oposição ao modelo burocrático weberiano, considerado excessivamente apegado às normas, inflexível e ineficiente” (LOPES e CASTRO, 2012, p. 26). Entre os princípios desse novo modelo gerencial, estão flexibilidade, agilidade, eficiência, eficácia e produtividade (CABRAL E CASTRO, 2007).

Esse novo modelo gerencial, que alterou o modelo burocrático – piramidal de administração, flexibilizou a gestão, diminuiu os níveis hierárquicos e aumentou a autonomia de decisão dos gestores, apresenta como características,

a) a descentralização/desconcentração das atividades centrais para as unidades subnacionais; b) a separação dos órgãos formuladores e executores de políticas públicas; c) o controle gerencial das agências autônomas, que passa a ser realizado levando em consideração quatro tipos de controle: controle dos resultados, a partir de indicadores de desempenhos estabelecidos nos contratos de gestão, controle contábil de custos, controle por quase-mercados ou competição administrada, e controle social; d) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas ou desconcentradas as agências que realizam atividades exclusivas do estado, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, e) da terceirização dos serviços; f) no fortalecimento da alta burocracia (CASTRO, 2012, p.5),

Estudos de Lopes e Castro (2012) apontam que as últimas décadas do século XX se constituem em “um período de significativas mudanças políticas, econômicas e culturais, induzidas, em grande medida, pela emergência de uma nova agenda global veiculada e ampliada pelas tecnologias da informação e da comunicação” (2012, p. 21-22). Para as autoras, o capital desenvolveu nesse período um ‘caráter totalizador’, no qual os outros segmentos tiveram que fazer ajustes conforme desígnios do livre mercado.

E é pela lógica do mercado, que segundo Peroni (2012), as estratégias da Reforma propõem o deslocamento da execução das políticas sociais do Estado para a sociedade.

Para a teoria neoliberal, o Estado é culpado pela crise, tanto porque gastou mais do que podia para legitimar-se, pois tinha que atender às demandas da população por políticas sociais, o que provocou déficit fiscal, quanto porque, ao regulamentar a economia, atrapalhou o livre andamento do mercado. Para superar o problema, propõe-se o Estado mínimo, tanto na execução quanto na coordenação da vida em sociedade, e quem passa a ser parâmetro de eficiência e qualidade é o mercado (PERONI, 2012, p. 21).

Bresser Pereira (1996, p. 1) afirma que o novo papel do Estado “é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva”, portanto, segundo o autor, há necessidade de novos contornos na administração pública, nos princípios e na gestão.

As políticas sociais, no plano, não foram consideradas atividades exclusivas do Estado e não pertenciam mais ao núcleo estratégico. Sua execução foi descentralizada para a sociedade por meio da privatização, da publicização e da terceirização. Privatização é passagem dos serviços lucrativos para o mercado, terceirização é o processo de transferência para o setor privado de serviços auxiliares ou de apoio e publicização, a “transferência para o setor público não- estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7-8).

Para o então ministro, as políticas sociais “são atividades competitivas e podem ser controladas não apenas através da administração gerencial, mas também e, principalmente, através do controle social e da constituição de quase-mercado²⁰”(BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 8). Para os autores Oliveira e Fonseca (2005, p. 58), na reforma do Estado foram implementadas iniciativas “de cunho gerencial voltadas à modernização do aparato burocrático, cujo objetivo central era imprimir eficiência ao desempenho do Estado”.

Entre as ações prioritárias, essa descentralização administrativa transferiu funções burocráticas para estados e municípios e “as denominadas *organizações sociais*, configuradas como entidades ‘de direito privado públicas’, não estatais”.

Para Paula (2005, p. 42), as “atividades consideradas de caráter competitivo, prestadas pelo setor público ou privado, surgiu um novo formato institucional: as organizações sociais²¹”.

²⁰ Segundo Bauer (2008, p. 565), a “lógica capitalista propiciou o surgimento do que vem sendo chamado de *quase-mercado*. Ou seja, uma forma bastante específica de combinar a regulação do Estado e a lógica de mercado na oferta e gerenciamento de serviços públicos, não havendo contraposição entre as duas lógicas (de público e privado), como ocorria no auge do Estado-Providência”.

²¹ Para professora Marilena Chauí (2003, p. 24) uma organização social se define “por uma prática social determinada de acordo com sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às ideias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas as operações definidas como estratégicas balizadas pelas ideias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração, é regida pelas ideias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito”. Já uma instituição social é “uma ação social, uma *prática social* fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela”.

Deste modo, ao descentralizar os recursos financeiros, também se pretendia modificar a natureza das instituições sociais transformando-as em organizações sociais e regulando-as como públicas, mas sujeitas às regras do setor privado produtivo com fins lucrativo.

As transformações políticas, econômicas e sociais na sociedade contemporânea, resultantes sobretudo da implementação do projeto neoliberal e da globalização produtiva, têm gerado um quadro dramático de desemprego e de precarização do trabalho, além da exclusão social, que tendem a se intensificar, particularmente nos países pobres, caso não ocorram ações que ponham a economia a serviço da sociedade, com a finalidade de gerar maior justiça social (OLIVEIRA e FONSECA, 2005, p. 63-64).

Com a Reforma Administrativa do Estado, segundo Peroni (2013), a estratégia foi redefinir o papel do Estado e sua forma de atuação no setor social para superar a crise do “Estado”. Nessa linha, para os proponentes da Reforma, imbuídos do credo neoliberal, cabe ao mercado superar as falhas do Estado. No pensamento desses, o mercado é mais eficiente e produtivo do que o setor público, uma vez que o Estado gastou mais do que podia para se legitimar e atender às demandas da população por políticas sociais, gerando a crise fiscal.

Na ótica dos neoliberais, as políticas sociais são consideradas um verdadeiro saque à propriedade privada, pois além de distribuírem renda, atrapalham o livre andamento do mercado, na medida em que os impostos oneram a produção. Defendem livre comércio, mercados competitivos, políticas sociais focalizadas e restritivas.

Para Fonseca (2005, p. 59),

as reformas políticas educacionais implantadas no País, sobretudo, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), também se pautaram por essa visão gerencial estabelecida no mercado global competitivo, orientando-se pelo eixo descentralizante e, ao mesmo tempo, regulador, que caracterizou a reforma do Estado Brasileiro.

Esse movimento para atender o mercado incorpora mecanismos internacionais e é estimulado por organismos internacionais a serviço do capital financeiro. Nessa mesma perspectiva, estudos de Libâneo (2012, p.13) apontam que as reformas educacionais de 1999 no Brasil iniciaram em 1980, no contexto das políticas neoliberais e está “em consonância com os acordos internacionais em torno do movimento *Educação para todos*, cujo marco é a *Conferência Mundial sobre Educação para todos*, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, sob os auspícios do Banco Mundial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), do Fundo das Nações para a Infância (Unicef) e da Organização das Nações Unidas

para a Educação e Cultura (Unesco)” e foram veiculadas pelos organismos internacionais através de suas políticas para os países periféricos, entre eles, o Brasil.

Entre os organismos internacionais que têm influência na elaboração de políticas públicas no Brasil, na década de 1990, 2000, 2015, está o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird)²², que financia projetos na área social e de infraestrutura econômica para países em desenvolvimento. O protagonismo do Banco Mundial na Conferência de Jomtien, na Tailândia, em 1990, e em seguida no documento *Prioridades y estrategias para la educación*²³, em 1995, reiteirou os objetivos,

de eliminar o analfabetismo, aumentar a eficácia do ensino, melhorar o atendimento escolar e recomenda ‘a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos’, o estreitamento de laços da educação profissional com o setor produtivo e entre os setores público e privado na oferta de educação, a atenção aos resultados, a avaliação da aprendizagem, a descentralização da administração das políticas sociais (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p.99).

Para Fonseca (1998, p. 43), o banco passou a adotar uma nova visão na qual “a diminuição da pobreza dependeria da capacidade dos pobres em aumentar sua própria produtividade”. Em documentos do banco para a área social está reiterada a “implantação de estratégias privatizantes durante a década de 1980, que reforçam o deslocamento do público para o individual, sob o controle ‘natural’ das leis do mercado” (1998, p. 43).

Já os documentos elaborados pelo Banco Mundial para os anos 1990 constituem, segundo Fonseca (1998, p. 58), uma confirmação dos documentos desde os anos 1960: “linha de combate à pobreza e seus corolários de educação seletiva e de apoio ao setor privado”, que passam a ser reforçados para recuperar custos e para uma adequação exigida no processo de globalização. Por isso, algumas estratégias para diminuição da carga financeira dos governos foram apontadas pelo Banco: avaliação externa, a descentralização e a flexibilização da estrutura do ensino.

Em seus estudos, Fonseca (1998, p. 61) afirma que no que se refere à avaliação, o Banco Mundial induziu o “estabelecimento de critérios gerenciais e de eficiência, por meio dos quais busca-se alcançar a qualidade da educação”. Já a flexibilidade dos sistemas educacionais, constitui um dos pilares para a implantação da política seletiva. “Neste sentido,

²² O Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) foi criado em 1944, em Bretton Woods, nos Estados Unidos, pela convenção de 44 países, tendo por objetivo sustentar e reconstruir a ordem econômica e financeira mundial no período pós-guerra. Sobre a atuação do BM – Fonseca (1998, 2005), Silva (2003, 2005), Leher (1999).

²³ Disponível em http://www.lie.upn.mx/docs/Especializacion/Planeacion/Prio_Estra.pdf

sugere-se a desregulamentação dos critérios legais para facilitar a ampliação do setor privado, especialmente no nível superior de ensino e na formação profissional de nível médio”(p. 62).

Em relação à estratégia de descentralização proposta pelo Banco Mundial, segundo a autora, seriam duas as consequências fundamentais: a participação da comunidade para execução de tarefas da escola, como forma de compartilhar os custos do ensino, e a diversificação do ensino, de forma a adequá-lo às peculiaridades locais. “Vista deste ângulo, a descentralização contribui, preferencialmente, para a política de recuperação de custos e para a redução do papel do Estado na oferta dos serviços educacionais” (FONSECA, 1998, p. 62). Transferindo, assim, a responsabilidade da educação para a escola e seus usuários.

Entende-se, então, que as reformas para educação básica pública implementadas no Brasil²⁴ nas décadas de 1990, 2000 e 2010 se pautaram pelo modelo gerencial estabelecido pelo mercado globalizado e pelo eixo descentralizante e ao mesmo tempo regulador.

O setor educacional assumiu o discurso da modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, da escola e do ensino, na ótica do desenvolvimento de competências para atender às novas exigências produtivas e do mercado em geral (OLIVEIRA e FONSECA, 2005, p. 59).

E neste caso, para os autores (2005, p. 59), a descentralização “é compreendida como um meio de transferir para a escola a responsabilidade pela eficiência e a eficácia do ensino”, por meio da execução de programas e projetos na educação básica pública. Nesse modelo gerencial nas escolas tem a gestão escolar baseada nos resultados e nos indicadores de desempenho. E as decisões centralizadas nos tecnocratas²⁵ que ocupam o governo.

Os autores Frigotto e Ciavatta (2003, p. 106-107) corroboram com esse pensamento,

Em seu conjunto, o projeto educativo do Governo Cardoso encontra compreensão e coerência lógica quando articulado com o projeto de ajuste da sociedade brasileira às demandas do grande capital. As demandas da sociedade organizada são substituídas por medidas produzidas por especialistas, tecnocratas e técnicos que definem as políticas de cima para baixo e de acordo com os princípios do ajuste, (...) Esta lista é encabeçada com aquele que seria o ministro de Educação de FHC por oito anos, Paulo Renato Souza, e completada, entre outros, por João Batista de Araújo,

²⁴ No Brasil, o primeiro documento oficial resultante da Declaração Mundial da Conferência de Jontien e das demais conferências foi o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), elaborado pelo Governo Itamar Franco.

²⁵ Essa prática não ficou apenas no governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso. Em 2012, no segundo governo de Dilma Rousseff, com viés social, surge a notícia de que o ministro da Educação, Aloizio Mercadante, teria convidado Cláudia Costin, ex-ministra da Administração Federal e Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso; a ocupar a Secretaria de Educação Básica do MEC. (EVANGELISTA E LEHER, 2012).

Cláudio de Moura Castro, Guiomar Namó de Melo e Maria Helena Guimarães Castro.

Pode-se entender, dessa forma, que as políticas para a educação básica pública tanto no governo Fernando Henrique Cardoso, com características neoliberais, quanto também nos governos Luís Inácio Lula da Silva (2003- 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2014), foram influenciadas pelos os organismos internacionais.

1.3 O PDDE no modelo descentralizado das políticas para a educação básica pública

Criado em 1995 com o objetivo de agilizar a transferência de recursos federais às escolas públicas, inserindo assim, uma nova política de descentralização do processo de gestão e financiamento, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é, ainda em 2015, responsável pela transferência de recursos financeiros federais para o desenvolvimento de ações das Secretarias de Educação Básica (SEB) e de Educação Continuada, Diversificada e Inclusão (Secadi).

O programa, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), prevê a destinação anual de recursos financeiros, em caráter suplementar, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias que concorram para a garantia do funcionamento dos estabelecimentos educacionais beneficiários (Resolução FNDE/CD nº10, 2013, p. 1²⁶).

O objetivo desses recursos, segundo o MEC, é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (Portal do FNDE).

Para receber esse recurso da União, a escola cria uma unidade executora (UEX), constituída como sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. São várias as nomenclaturas utilizadas para denominar as UEX: Caixa Escolar, Associação de Pais e Professores, Associação de Pais e Mestres e Círculo de Pais e Mestre.

As Unidades Executoras das escolas instituídas e mantidas pelo poder público, participantes do Programa Dinheiro Direto na Escola, são sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que têm por finalidade receber e gerenciar os recursos destinados às escolas, inclusive aqueles recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE (BRASIL, 1998²⁷).

²⁶ Disponível em

https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_a to=00000010&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC. Acesso em junho de 2014

²⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1784.htm. Acesso em junho 2014.

No caso de escolas sem unidade executora própria, os recursos são transferidos por meio das secretarias de educação, estaduais ou municipais. “O importante é que ao constituir sua Unidade Executora, a escola congregue pais, alunos, funcionários, professores e membros da comunidade, de modo que esses segmentos sejam representados em sua composição” (Portal do FNDE).

São atribuições das UEx: administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais; gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas; controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes; fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola; e prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados (Portal do FNDE).

No início do programa, em 1995, eram 11,6 mil escolas com unidades executoras, 132,6 mil sem unidades executoras e nenhuma organização não governamental (ONG). Em 2003, o número de escolas com UEx aumentou para 75,2 mil escolas, sem UEx caiu para 42,2 mil e ONG, 1.506. Segundo o FNDE, uma unidade executora ou uma ONG pode ter mais de uma escola vinculada. Portanto, o número de unidade executora e de ONG não correspondem necessariamente ao número de escolas. Aqui já se registra um mecanismo de descentralização em que uma unidade executora, de caráter privado, pode atender mais de uma escola pública.

O universo das instituições beneficiadas pelo programa ampliou consideravelmente no período de 2004 a 2014. Até 2003, no primeiro ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o PDDE repassava recursos apenas para escolas públicas do ensino fundamental, obrigatório pela Constituição Federal. Em 2004, instituições privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos ou similares que prestem atendimento direto e gratuito ao público, inscritas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) passaram também a ser atendidas pelo programa.

O número de instituições também foi ampliado para atender, a partir de 2009, a educação infantil e o ensino médio. Com a alteração no texto constitucional, que torna a educação básica obrigatória, da educação infantil ao ensino médio, o PDDE passa a atender, além das escolas de ensino fundamental, as escolas de educação infantil e ensino médio. Em 2013, os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que oferecem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, também passam a ser beneficiados com os recursos do programa.

Com a Emenda Constitucional nº 59, de dezembro de 2009, que ampliou a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos dezessete anos de idade até o ano de 2016

atendendo toda a educação básica, da educação infantil ao ensino médio, o número de escolas públicas e o volume de recursos transferidos aumentaram, conforme quadro 1.

Em 2003, eram atendidas pelo PDDE mais de 75 mil escolas, e em 2010, no final do segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), 166 mil escolas. De 2004 a 2010, os valores transferidos tiveram um aumento significativo de quase 200%. Em 2004, o valor transferido foi de R\$ 494,4 mil; em 2010, R\$ 1,4 bilhão e, em 2014, no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), o valor transferido foi de R\$ 2,4 bilhões (Portal do FNDE).

Tabela 1: Evolução do número de escolas públicas com unidades executoras e valores em reais transferidos entre 1995 a 2015:

Ano	Nº Escolas públicas (aproximado)	Valores transferidos em reais
1995	11,6 mil	R\$ 229,3 milhões
1996	27,4 mil	R\$ 259,7 milhões
1997	48,2 mil	R\$ 279,4 milhões
1998	55,3 mil	R\$ 306,3 milhões
1999	67,8 mil	R\$ 305,7 milhões
2000	71,2 mil	R\$ 315,6 milhões
2001	71,6 mil	R\$ 307,1 milhões
2002	75,2 mil	R\$ 312,5 milhões
2003	75 mil	R\$ 304,5 milhões
2004	115 mil	R\$ 494,4 milhões
2005	127 mil	R\$ 295,3 milhões
2006	129,7 mil	R\$ 316,7 milhões
2007	124,2 mil	R\$ 359,4 milhões
2008	115,6 mil	R\$ 684,9 milhões
2009	114 mil	R\$ 1,1 bilhão
2010	118 mil	R\$ 1,4 bilhão
2011	116,5 mil	R\$ 1,5 bilhão
2012	116,5 mil	R\$ 2,0 bilhões
2013	133,4 mil	R\$ 2,6 bilhões
2014	134,3 mil	R\$ 2,4 bilhões
2015	121,9 mil	R\$ 813,8 milhões

Fonte: Tabela criada com informações do FNDE (www.fnde.gov.br)

Passados mais de dez anos da implantação do PDDE, constatamos que o mecanismo de transferência de recursos financeiros às escolas públicas, dentro de programas e ações específicas, ampliou-se, mais fortemente a partir de 2004. Entendemos que o PDDE, hoje, integra um modelo descentralizado de gestão financeira de programas educacionais, considerando, fundamentalmente, a ampliação e a diversidade de ações do governo federal atendidas por tal mecanismo via repasse de recursos diretamente às escolas públicas (MOREIRA, 2012, p.3)

Os critérios para atendimento dependem das ações e das escolas da rede pública de ensino como: escolas rurais; baixo desempenho no Índice da Educação Básica (Ideb); oferta de educação integral; atividades culturais, esportivas, educativas e recreativas, entre outras. Escolas públicas rurais de educação básica também recebem uma parcela suplementar, de 50% do valor do repasse. As escolas urbanas de ensino fundamental, que cumpriram as metas intermediárias do Ideb estipuladas para 2009, também recebem essa parcela suplementar. Os recursos são provenientes da quota federal do salário-educação, e são repassados às escolas de acordo com dados do Censo da Educação Básica do Inep de alunos matriculados em cada estabelecimento no ano anterior ao repasse.

O salário-educação, principal fonte de financiamento da educação no país, tem como finalidade específica complementar despesas com a educação básica e é calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. Essa contribuição social é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda. As empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social são contribuintes do salário-educação.

Instituído inicialmente, em 1995, como Programa de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (PMDE), o programa teve a denominação alterada em 1998 para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pela Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, com o objetivo de repassar recursos para as escolas por meio das secretarias de educação estaduais e municipais para atender o ensino fundamental.

Segundo o MEC, o programa foi criado para atenuar as dificuldades financeiras e administrativas que as escolas públicas tinham em realizar pequenos reparos ou serviços de manutenção. Em 1997, foi instituída a obrigatoriedade de entidades de direito privado para que as escolas possam ser beneficiadas, o PDDE atende ao modelo de gestão descentralizado nas escolas em oposição ao modelo burocrático, centralizador. Assim, pode ser entendido como parte de um modelo descentralizado de gestão financeira de programas educacionais, por meio da transferência direta de recursos federais às unidades executoras,

O referido Programa vai ocupando papel estratégico nas escolas, na medida em que, em muitos casos, acaba por redirecionar espaços de participação e deliberação e que a generalização das UEX para as diferentes redes e sistemas de ensino, de certa maneira, padronizou um formato institucional que delega a responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada (PERONI, 2012, p. 27).

O PDDE expressa uma forma de transferência direta de recursos financeiros às escolas públicas, mas enfatiza a produtividade e a racionalidade na aplicação de recursos públicos, como uma política pública sob a lógica dos princípios neoliberais. Isso pode ser verificado pela ênfase nos conceitos de eficiência, eficácia e produtividade da administração gerencial empregada nas políticas públicas a partir da década de 1990. Ressalta-se que não se quer negar a necessidade de eficácia e eficiência nas escolas com recursos públicos, mas sim que os princípios sejam respaldados pelos critérios de efetividade social. Sander (2007, p. 74) reforça esse pensamento e afirma que efetividade social é o “critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade”.

Entre as ações do PDDE, de 2008 a 2014, está o Programa Mais Educação, criado em 2007, no segundo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. É uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), 2007, — uma estratégia do governo federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva de conectar a quantidade de recursos com os resultados do Ideb. O programa tem por objetivo ampliar a jornada escolar com atividades pedagógicas, culturais e esportivas no contraturno, no fundo, o propósito era por recursos nas escolas e depois responsabilizá-la pelos resultados.

Portanto, o processo de democratização brasileiro, nas décadas de 1980 e 1990, o conceito de descentralização foi utilizado como similar à democracia, uma vez que, para muitos teóricos era o instrumento político para combater a centralização do governo conservador e autoritário do regime militar e aumentou a participação dos entes no orçamento federal. No entanto, a descentralização pode ser entendida como dar autonomia a alguém ou órgão, ou como a transferência de competência de um órgão central para outro, aproximando cidadãos da política pública. No modelo neoliberal, descentralizar aparece no sentido de desonerar a União, repassando custos e responsabilidades aos entes subnacionais e ao setor privado. No caso da educação pública, a descentralização de recursos financeiros da União diretamente às escolas públicas foi considerada, para uns, como avanço, para outros,

uma forma complexa de federalismo, criando embaraços para a autonomia dos entes federados.

Com a municipalização do ensino fundamental, na Constituição Federal de 1988, mais a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, além da criação de programas federais de apoio ao sistema municipal de ensino, intensificou-se no Brasil a política de descentralização de competências e recursos financeiros e responsabilidade constitucionais para os entes federados. Nesse contexto histórico neoliberal, seguindo orientações do Banco Mundial, o Ministério da Educação, no governo do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, criou em 1995 o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Este programa, que repassa recursos públicos federais diretamente às escolas públicas, evidencia contradições na política de descentralização desses recursos: a) no momento conjuntural dos anos 1995 havia pressões externas para racionalização de recursos para as políticas sociais; b) ações do governo federal de transferência, de descentralização das atribuições da educação básica para os entes federados; c) crença de que descentralizar era entendido como democracia e autonomia para as escolas; d) movimentos sociais também reivindicavam mais autonomia para as escolas, mais recursos para que pudessem encaminhar suas demandas.

Dessa forma, verifica-se, mais uma vez que, na prática, a política pública se consubstancia em contradições e ações empreendidas pelos gestores e usuários da política. Ao tratar da descentralização e da centralização dos recursos federais, percebemos então um cenário ambíguo. De um lado, o avanço para ações mais democráticas, e por outro, a (re)centralização de políticas de interesse do governo central, priorizando indicadores não decididos pela escola. O PDDE se caracteriza como um programa de descentralização de recursos públicos, transferindo a responsabilidade de execução, aplicação e prestação de contas da escola pública por critério de desempenho e resultado. Verifica-se, ainda, a influência do Banco Mundial no modelo de gestão gerencialista adotado pelo governo federal para as escolas de educação básica pública numa tentativa de equiparar a gestão escolar aos padrões empresariais de produtividade.

No próximo capítulo, vamos entender como ocorre o funcionamento do Programa Mais Educação, sua finalidade, as formas de adesão e atendimento, como também analisar como se dá a gestão desse programa no MEC e no Distrito Federal. Pretende-se discutir em que medida o MEC se articula com a secretaria de Educação do Distrito Federal para o acompanhamento, monitoramento e prestação de contas desse programa.

CAPÍTULO 2

O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: OBJETIVOS, CONCEPÇÕES, FINALIDADES E FUNCIONAMENTO

Neste capítulo, busca-se analisar a descentralização de recursos financeiros federais nas escolas públicas para o Programa Mais Educação (PME), e busca compreender as suas principais características, finalidades, legislação e articulação com outros programas do MEC com outros ministérios.

Criado em 2007, pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, o PME propôs como objetivo induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da educação integral. É uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), aprovado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pelo ministro da Educação, Fernando Haddad, em 24 de abril de 2007.

O PDE propunha melhorar a qualidade da educação — da infantil à pós-graduação — no País. E para tanto, foram apresentados ações e programas a serem implementados conjuntamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios, em regime de colaboração, com metas para um prazo de quinze anos.

Por sua vez, para firmar a conjugação dos esforços da União e dos entes Federados, atuando em regime de colaboração, foi instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24/02/2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com o objetivo de produzir um conjunto de medidas específicas que supunham melhorar a qualidade da educação básica em cada território.

O ensino em tempo integral é uma das apostas para melhorar a educação básica prescrita nas finalidades do Programa, pois no período em que estão na escola, os estudantes, além das aulas, recebem acompanhamento pedagógico e participam de outras atividades, como prática de esportes, atividades culturais e de comunicação. A jornada da educação integral deve ser, no mínimo, de sete horas diárias ou 35 horas semanais. Com recursos do Programa Mais Educação, o MEC financia a implementação da jornada integral em escolas com baixo desempenho em regiões vulneráveis (Portal do MEC).

Neste capítulo, problematiza-se aspectos do Mais Educação como: quais as finalidades do programa? Como o Mais Educação se articula com outros programas do MEC e de outros ministérios? Quais são os critérios para transferências de recursos financeiros? Como os gestores são envolvidos na descentralização e na aplicação desses recursos descentralizados? Quais atividades e ações são desenvolvidas nas escolas públicas? Em que

medidas os resultados dessas atividades modificam o fazer pedagógico da aprendizagem dos estudantes?

Para desvendar o Programa Mais Educação, na primeira seção, apresenta-se o funcionamento, finalidades e concepções, sua relação com os demais programas do MEC e com o governo federal e quais atividades e ações são previstas para a descentralização de recursos para escolas de ensino fundamental. Na segunda, busca-se evidenciar a evolução do atendimento do programa e os critérios para adesão e prestação de contas pelas escolas públicas.

2.1 O Programa Mais Educação e sua articulação com outros programas do governo federal

Esta seção tem a finalidade de apresentar o Programa Mais Educação (PME) instituído pela Portaria Normativa Interministerial nº 17/2007²⁸, firmada entre os Ministérios da Educação (MEC), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Esporte (ME) e da Cultura (MINC) e fomentado pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O Programa busca contribuir para a diminuição das desigualdades educacionais e a valorização da diversidade cultural brasileira na luta contra a pobreza, exclusão social e marginalização cultural; apostando na ampliação do tempo e espaços educativos para a problemática da qualidade de ensino (BRASIL, 2011).

Segundo o Manual de Operações do Mais Educação (2014, p. 4)²⁹, busca reforçar o caráter de intersetorialidade entre as políticas públicas educacionais e sociais do governo federal e a ampliação do espaço e tempo na escola para formação integral do aluno. O Programa visa “contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de ações, de projetos e de programas do governo federal”.

Essa estratégia promove a ampliação de tempos, espaços, oportunidades educativas e o compartilhamento da tarefa de educar entre os profissionais da educação e de outras áreas, as famílias e diferentes atores sociais, sob a coordenação da escola e dos professores. Isso porque a Educação Integral, associada ao processo de escolarização, pressupõe a aprendizagem conectada à vida e ao universo de interesses e de possibilidades das crianças, adolescentes e jovens. (...) os princípios da Educação Integral são traduzidos pela compreensão do direito de aprender como inerente ao direito à vida, à

²⁸ Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf. Acesso em abril de 2014.

²⁹ Disponível em http://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2013/11/manual_operacional_de_educacao_integral_2014.pdf. Acesso em maio de 2014.

saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade e à convivência familiar e comunitária e como condição para o próprio desenvolvimento de uma sociedade republicana e democrática. Por meio da Educação Integral, reconhecem-se as múltiplas dimensões do ser humano e a peculiaridade do desenvolvimento de crianças, adolescentes e jovens (Manual de Operações do Mais Educação, 2014, p. 4).

Em discurso no lançamento do programa, em 2007, o ministro da Educação, Fernando Haddad³⁰, reforça o caráter intersetorial do programa,

Se queremos a escola pública de tempo integral, temos que somar esforços com o Ministério da Cultura, o Ministério do Esporte, o Ministério do Desenvolvimento Social, para que possamos integrar as ações do governo federal e ajudar os municípios e os estados a integrarem as suas ações no âmbito local, para fazer com que a criança permaneça por mais tempo sob a responsabilidade da escola, em atividades extraclasse (Portal do MEC).

Destinado, inicialmente, às escolas públicas de ensino fundamental com vulnerabilidade social, o Mais Educação estimula o desenvolvimento de atividades de uma concepção de educação integral que expande o tempo diário de escola para o mínimo de sete horas e amplia as oportunidades educativas dos estudantes. As finalidades do programa estão descritas no 2º Artigo da Portaria Normativa Interministerial nº. 17/2007:

I — 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;

II — contribuir para a redução da evasão, da reprovação, da distorção idade/série, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria de condições para o rendimento e o aproveitamento escolar;

III — oferecer atendimento educacional especializado às crianças, adolescentes e jovens com necessidades educacionais especiais, integrado à proposta curricular das escolas de ensino regular o convívio com a diversidade de expressões e linguagens corporais, inclusive mediante ações de acessibilidade voltadas àqueles com deficiência ou com mobilidade reduzida;

IV — 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;

V — promover a formação da sensibilidade, da percepção e da expressão de crianças, adolescentes e jovens nas linguagens artísticas, literárias e estéticas, aproximando o ambiente educacional da diversidade cultural

³⁰ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12238:veja-o-que-disse-o-ministro-haddad-no-lancamento-do-pde>. Acesso em dezembro de 2014

brasileira, estimulando a sensorialidade, a leitura e a criatividade em torno das atividades escolares;

VI — estimular crianças, adolescentes e jovens a manter uma interação efetiva em torno de práticas esportivas educacionais e de lazer, direcionadas ao processo de desenvolvimento humano, da cidadania e da solidariedade;

VII — promover a aproximação entre a escola, as famílias e as comunidades, mediante atividades que visem a responsabilização e a interação com o processo educacional, integrando os equipamentos sociais e comunitários entre si e à vida escolar; e

VIII — prestar assistência técnica e conceitual aos entes federados de modo a estimular novas tecnologias e capacidades para o desenvolvimento de projetos (BRASIL, 2007).

As atividades de educação integral, prescritas no Manual do Programa de 2014, compreendem estratégias para o acompanhamento pedagógico diário da aprendizagem dos estudantes quanto às linguagens, à matemática, às ciências da natureza, às ciências humanas; bem como quanto ao desenvolvimento de atividades culturais, da cultura digital, artísticas, esportivas, de lazer e da abertura das escolas aos finais de semana.

No Parágrafo único do Artigo 1º da Portaria citada, constam as temáticas das ações socioeducativas do Programa:

O programa será implementado por meio do apoio à realização, em escolas e outros espaços socioculturais, de ações socioeducativas 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, 2007).

O Programa Mais Educação, concebido como estratégia do ministério da Educação para indução da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino, se desenvolve nas escolas públicas por meio de atividades nos sete macrocampos: acompanhamento pedagógico (obrigatório); comunicação, uso de mídias e cultura digital e tecnológica; cultura, artes e educação patrimonial; educação ambiental, desenvolvimento sustentável e economia solidária e criativa/educação econômica; educação em direitos humanos; esporte e lazer e, promoção da saúde.

As escolas urbanas escolhem quatro atividades, dentre os macrocampos oferecidos. A atividade *Orientação de Estudos e Leitura*, do Acompanhamento Pedagógico, é a única obrigatória.

Quadro 1: Macrocampos e atividades do Programa Mais Educação para escolas urbanas

MACROCAMPO	ATIVIDADES
1-Acompanhamento pedagógico	Orientação de Estudos e Leitura.
2- Comunicação, uso de mídias e cultura digital e tecnológica	Ambiente de Redes Sociais; Fotografia; Histórias em Quadrinhos; Jornal Escolar; Rádio Escolar; Robótica Educacional; Tecnologias Educacionais; Vídeo.
3- Cultura, artes e educação patrimonial	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; Teatro.
4- Educação ambiental, desenvolvimento sustentável e economia solidária e criativa/educação econômica (educação financeira e fiscal)	Horta Escolar e/ou Comunitária; Jardinagem Escolar; Economia Solidária e Criativa /Educação Econômica (Educação Financeira e Fiscal)
5- Esporte e lazer	Atletismo; Badminton; Basquete de Rua; Basquete; Corrida de Orientação; Esporte da 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. Yoga/Meditação
6 Educação em direitos humanos	Educação em Direitos Humanos
7-Promoção da saúde	Promoção da Saúde e Prevenção de Doenças e Agravos à Saúde

Fonte: Elaborado com informações do Manual Operacional de Educação Integral, 2014, p. 8- 17.

Já para as escolas públicas rurais, os macrocampos disponíveis são: acompanhamento pedagógico (obrigatório); agroecologia; iniciação científica; educação em direitos humanos; cultura, artes e educação patrimonial; esporte e lazer e, memória e história das comunidades tradicionais.

Quadro 2: Macrocâmpo e atividades do Programa Mais Educação para escolas rurais

MACROCAMPO	ATIVIDADES
1.Acompanhamento pedagógico	Ciências Humanas; Ciências e Saúde; Etnolinguagem; Leitura e Produção Textual; Matemática
2.Agroecologia	Canteiros Sustentáveis; Com Vida– Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida; Conservação do Solo e Composteira (ou Minhocário); Cuidado com Animais; Uso Eficiente de Água e Energia
3.Iniciação científica	Iniciação Científica
4.Educação em direitos humanos	Arte audiovisual e corporal; Arte corporal e som; Arte corporal e jogos; Arte gráfica e literatura; Arte gráfica e mídias.
5.Cultura, artes e educação patrimonial	Brinquedos e Artesanato Regional; Canto Coral; Capoeira; Cineclube; Contos; Danças; Desenho; Escultura/Cerâmica; Etnojogos; Literatura de Cordel; Mosaico; Percussão; Pintura; Práticas Circenses e Teatro.
6.Esporte e lazer	Atletismo; Basquete; Futebol; Futsal; Handebol; Tênis de Mesa; Voleibol; Xadrez Tradicional; Esporte na Escola/Atletismo e Múltiplas Vivências Esportivas; Ciclismo; Corrida de Orientação; Etnojogos; Judô; Recreação e Lazer/Brinquedoteca
7. Memória e história das comunidades tradicionais.	Brinquedos e Artesanato Regional; Canto Coral; Capoeira; Cineclube; Contos; Danças; Desenho; Escultura/Cerâmica; Etnojogos; Literatura de Cordel; Mosaico; Percussão; Pintura; Práticas Circenses e Teatro.

Fonte: Elaborado com informações do Manual Operacional de Educação Integral, 2014, p. 21-28.

O Programa destina-se, inicialmente, em caráter prioritário, às escolas públicas situadas em capitais e regiões metropolitanas que apresentaram, em 2007, baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A cada ano é necessária adesão das escolas ao programa. O processo de adesão, até 2013 era realizado pelo Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (Simec). Em 2014, passou a ser operacionalizado por meio do PDDE Interativo, plataforma *online* específica do PDDE, estruturada para a gestão dos programas de repasse financeiro, que engloba os seguintes programas do MEC,

além do Mais Educação: PDE Escola, Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador (Proemi), Escolas do Campo, Escolas Sustentáveis e Água na Escola.

De acordo com o projeto educativo, em curso na escola, quanto ao funcionamento são escolhidas quatro atividades, no universo de possibilidades ofertadas. Uma destas atividades, obrigatoriamente deve compor o macrocampo *acompanhamento pedagógico*. O detalhamento de cada atividade em termos de ementa e de recursos didático-pedagógicos e financeiros previstos é publicado, anualmente, em manual específico relativo à educação integral, que acompanha a resolução do PDDE do FNDE. O MEC publica também a cada ano o caderno *Passo a Passo Mais Educação*, que detalha de forma objetiva, dentre outras orientações, o público alvo do Programa, os profissionais responsáveis, o papel do professor comunitário/professor coordenador, os macrocampos e as atividades.

Para a execução e funcionamento de cada atividade, o governo federal repassa recursos para ressarcimento de monitores, aquisição dos kits de materiais para as oficinas, contratação de pequenos serviços e obtenção de materiais de consumo e permanentes. De acordo com as atividades escolhidas, as escolas beneficiárias também podem receber conjuntos de instrumentos para banda fanfarra, *hip hop* e rádio escolar, dentre outros.

O programa atende também a públicos com demandas específicas e que necessitam de atenção especial. No âmbito de uma Política Nacional de Adequação Idade/Ano Escolar para Jovens de 15 a 17 Anos no Ensino Fundamental³¹, foi criada uma ação no Mais Educação, visando a oferecer a esses jovens oportunidades de regularizar suas defasagens em relação à idade/ano de escolaridade.

Outra ação a ser destacada é o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF)³², de cunho intersetorial, com caráter prioritário para o Ministério da Educação, e que visa a promover intercâmbio cultural, com o propósito de intensificar as ações recíprocas entre o Brasil e países fronteiriços, voltadas à expansão da oferta e melhoria da qualidade do ensino bilíngue. Nesse sentido, segundo o MEC, o Programa Mais Educação busca promover ações de integração regional por meio da educação intercultural de caráter integral nas regiões de fronteiras do Brasil com países da América do Sul (Portal da Educação Integral).

³¹ O objetivo da ação mais educação para jovens de 15 a 17 anos no ensino fundamental é de oferecer aos jovens dessa idade, e que se encontram na situação de defasagem idade/ano de escolaridade, atividades diferenciadas e específicas, tendo em vista a regularização do seu fluxo escolar. Estruturada por meio da construção de projetos de vida, que consistem em trabalhos integrados entre as diferentes áreas de conhecimento. Os projetos de vida têm como meta principal a criação de espaços para: autoria, autonomia, criação e protagonismo dos estudantes. Disponível em <http://educacaointegral.mec.gov.br/jovens-de-15-a-17-anos>

³² Disponível em <http://educacaointegral.mec.gov.br/mais-educacao>

Em 2011, o governo federal lançou o *Plano Brasil Sem Miséria*, com o objetivo de superar a extrema pobreza e integrou-o ao Programa Mais Educação, acelerando o ritmo de implementação deste último. Em 2012, a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), definiu como um dos critérios do Mais Educação a seleção de escolas que contavam com maioria de estudantes pertencente a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Essa integração entre ações dos dois ministérios se tornou necessária para que os mesmos usuários pudessem ser atendidos pelas duas políticas em função de sua capilaridade no território. Embora tenham objetivos diferentes, em muitos momentos, recorrem a estratégias próximas. Essa articulação, segundo o MEC, fortalece o diálogo entre as políticas de educação e assistência social, em todos os âmbitos de atuação, por meio do desenvolvimento de uma agenda articulada nos municípios onde as duas ações sejam desenvolvidas (Portal da Educação Integral)³³.

De acordo com a *Instrução Operacional e Manual de Orientações* nº 1/2014, elaborada em conjunto pelo MDS e pelo MEC³⁴,

(...) essa articulação intersetorial proporciona diferentes formas de aprendizagem, de construção do conhecimento e de formação cidadã, possibilita o fortalecimento de vínculos entre familiares e com a comunidade, e, em consequência, promove maior proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes e suas famílias, reduzindo a ocorrência de vulnerabilidades e riscos sociais a que estão expostos.

Em 2014, além destes critérios de atendimento ao Mais Educação — escolas identificadas com baixo Ideb nos municípios selecionados com vulnerabilidade social e estudantes pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família —, outros foram agregados, tais como: escolas localizadas em municípios identificados no Censo Populacional 2010 (IBGE) com maiores índices de extrema pobreza; escolas identificadas com grande número de alunos na situação de trabalho infantil no cadastro único para programas sociais.

Com a aprovação da Lei nº 13.005, em 2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), 2014-2024, a educação integral está contemplada na meta 6, que propõe “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 estudantes da educação básica”.

Assim, para atingir essa meta, foram definidas as seguintes estratégias:

³³ Disponível em <http://educacaointegral.mec.gov.br/mais-educacao>

³⁴ Disponível em <http://prattein.com.br/home/images/stories/230813/IntegraoSCFV-PME.pdf>

- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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 (dezesete) anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas;
- 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).

Além do PNE (2014-2024), a educação integral está presente na legislação educacional brasileira e pode ser apreendida na Constituição Federal de 1988, nos artigos 205, 206 e 227; no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 9.089/1990); na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), nos artigos 34 e 87; no Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (Lei nº 11.494/2007).

A educação integral também compõe as ações previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007, pelo Ministério da Educação, o qual prevê que a formação do estudante seja feita além da escola com a participação da família e da comunidade. Esta é a estratégia do ministério, ainda em 2015, para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da educação integral. A definição de um “paradigma contemporâneo de educação integral entende que o território da educação escolar pode expandir-se para além dos muros da escola, alcançando seu entorno e a cidade em suas múltiplas possibilidades educativas” (Portal do MEC)³⁵.

Conforme o Decreto nº 7.083/2010, que dispõe sobre o PME, os princípios da educação integral são traduzidos pela compreensão do direito de aprender como inerente ao direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade e à convivência familiar e comunitária e como condição para o próprio desenvolvimento de uma sociedade republicana e democrática. Por meio da educação integral, reconhecem-se as múltiplas dimensões do ser humano e as peculiaridades do desenvolvimento de crianças, adolescentes e jovens.

O conceito de educação integral não pode ser confundido com tempo integral. A educação integral que, segundo Cavaliere (2010, p. 249), significa uma “educação escolar ampliada em suas tarefas sociais e culturais, esteve presente nas propostas das diferentes correntes políticas” das décadas de 1920 e 1930, como correntes autoritárias, elitistas, integralistas e liberais. Entre os liberais, a autora (2010, p. 249) destaca que Anísio Teixeira visava “à ampliação das funções da escola e o seu fortalecimento como instituição”³⁶.

São objetivos do Programa Mais Educação, de acordo com art. 3º, do Decreto nº 7.083/2010:

- I — Formular política nacional de educação básica em tempo integral;
- II — Promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais;
- III — Favorecer a convivência entre professores, alunos e comunidades;
- IV — Disseminar as experiências das escolas que desenvolvem atividades de educação integral e
- V — Convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escola e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico de educação integral (BRASIL, 2010).

Segundo orientações do Programa Mais Educação, podem atuar como voluntários, professores; educadores populares; estudantes e agentes culturais (monitores, estudantes

³⁵ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao?id=16689>

³⁶ A concepção de educação integral de Anísio Teixeira, segundo Cavaliere (2010, p. 258), “aprofundou-se com base no pragmatismo, na compreensão de que o homem se forma e se desenvolve na ação, no fazer-se, e não por algum movimento exógeno de aprendizagem formal”.

universitários com formação específica nos macrocampos). Existe também o *professor comunitário*, responsável por coordenar a oferta e a execução das atividades de educação integral na escola, articulando-a com a comunidade e seus saberes, ao mesmo tempo em que auxilia na articulação entre os novos saberes, os novos espaços, as políticas públicas e o currículo escolar. Estudantes universitários podem atuar nos processos de formação específica nos macrocampos do programa e com habilidades reconhecidas pela comunidade, estudantes do ensino médio e estudantes da educação de jovens e adultos também podem acompanhar as atividades.

Com a ideia de ampliar o espaço da escola, o PME, segundo o MEC, pode ser desenvolvido na própria escola e em outros espaços físicos, por meio do estabelecimento de parcerias intersetoriais e interinstitucionais. Cada escola opta, anualmente, pelas atividades de quatro macrocampos a serem desenvolvidas durante todo o ano letivo em função do seu projeto político-pedagógico (Portal da Educação Integral ³⁷).

A distribuição das atividades dos macrocampos que se interligam com as quatro áreas de conhecimento constantes no currículo da base nacional comum – Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas. Desta forma, na ampliação do tempo escolar na perspectiva da educação integral busca-se expandir o horizonte formativo do estudante e estimular o desenvolvimento cognitivo, estético, ético e histórico. Retoma-se a perspectiva presente no Relatório Delors (UNESCO), trabalhando na educação integral com os quatro pilares da educação: aprender a ser, aprender a conviver, aprender a conhecer e aprender a fazer. Tendo como inspiração o Texto Desencadeador do Debate Nacional sobre a Política Curricular da Educação Básica (2012), sugere-se que as ações do Programa sejam trabalhadas na perspectiva da formação integral dos sujeitos e que, portanto, estas precisam reconhecer os educandos como produtores de conhecimento, priorizando os processos capazes de gerar sujeitos inventivos, autônomos, participativos, cooperativos e preparados para diversificadas inserções sociais, políticas, culturais, laborais e, ao mesmo tempo, capazes de intervir e problematizar as formas de produção na sociedade atual (Manual de Operações do PME, 2014, p. 8).

Para participar, as crianças e os adolescentes devem estar regularmente matriculados no ensino fundamental em uma escola que ofereça o programa. A escola define as séries/anos e as turmas contempladas pelo PME, limitado ao número de matrículas por turma informada no Censo Escolar do ano anterior. Há recomendação do MEC para que as escolas estabeleçam critérios claros e transparentes, selecionando para a participação no programa, preferencialmente:

- Estudantes que apresentam defasagem idade/ano;

³⁷ Disponível em <http://educacaointegral.mec.gov.br/>

- 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 (Manual Operacional de Educação Integral, 2014, p. 18).

O PME propõe atingir, prioritariamente, estudantes em situação de risco, vulnerabilidade social e sem assistência. Cada escola, contextualizada com o seu projeto político-pedagógico específico e em diálogo com a comunidade, é a referência para definir quantos e quais alunos participarão das atividades (Portal do MEC³⁸).

2.2 A evolução e funcionamento do Programa Mais Educação

As atividades tiveram início em 2008, com a participação de 1.380 escolas, em 55 municípios nos 26 estados e no Distrito Federal, atendendo 386 mil estudantes. No ano seguinte, em 2009, o Mais Educação atendeu cinco mil escolas, em 126 municípios e no Distrito Federal, beneficiando cerca de 1,5 milhão de estudantes.

Em 2014, 58 mil escolas em todo o país fizeram adesão ao programa, atingindo em torno de 7 milhões de estudantes. De acordo com as regras definidas pelo Ministério da Educação, escolas que se apresentam com 50% ou mais de estudantes participantes do Programa Bolsa Família mantêm-se prioritárias para o atendimento, considerando a intersetorialidade do programa com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por meio do Programa Brasil Sem Miséria.

Tabela 2: Evolução da adesão do Programa Mais Educação —2008 a 2014

Ano	ESCOLAS	ESTUDANTES	VALORES
2008	1,3 mil	386 mil	R\$ 56,8 milhões
2009	5 mil	1,5 milhão	R\$ 158,9 milhões
2010	10 mil	2,3 milhões	R\$ 373,4 milhões
2011	14,9 mil	3 milhões	R\$ 528,8 milhões
2012	32 mil	4,7 milhões	R\$ 1,9 bilhão
2013	49,5 mil	6 milhões	R\$ 2 bilhões
2014	58 mil	8,3 milhões	R\$ 1,1 bilhão

³⁸ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao?id=16689>

Fonte: elaborada com informações do Portal da Educação Integral/MEC, 2014.

Para o exercício de 2014, a Secretaria de Educação Básica do MEC publicou um novo *Manual Operacional de Educação Integral*, que define como critérios para seleção das escolas públicas urbanas: escolas contempladas com PDDE/Educação Integral nos anos anteriores; escolas estaduais, municipais e/ou distrital 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 nos anos iniciais menor que 4.6 e Ideb nos anos finais menor que 3.9; escolas localizadas em todos os municípios do País; escolas com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família (2014, p.17). No total, foram selecionadas para participar pela primeira vez do programa, 23.833 escolas públicas em todo Brasil.

Já para seleção das escolas públicas rurais, foram estabelecidos os critérios: municípios com 15% ou mais da população “não alfabetizados”; municípios que apresentam 25% ou mais de pobreza rural; municípios com 30% da população “rural”; municípios com assentamento de 100 famílias ou mais; municípios com escolas quilombolas e indígenas (2014, p. 17).

Para o funcionamento, escolas e secretarias de educação precisam cumprir os prazos divulgados pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC) para as etapas especificadas a seguir: liberação de senhas no PDDE Interativo pelas secretarias de educação estaduais, municipais e distrital, para os diretores das escolas participantes do Mais Educação; preenchimento no PDDE Interativo³⁹ do Plano de Atendimento pelas escolas; avaliação pelas secretarias estaduais, distrital e municipais de educação do Plano de Atendimento das escolas, e envio, via PDDE Interativo, para avaliação do MEC; aprovação do Plano de Atendimento, pelo MEC e finalização pelo PDDE Interativo (2014, p. 17).

Portanto, para confirmar a adesão ao programa,

as escolas pré-selecionadas deverão preencher o plano de atendimento, declarando as atividades que irão implementar, número de estudantes participantes e demais informações solicitadas. Os planos de atendimento deverão ser definidos de acordo com o projeto político pedagógico das unidades escolares e desenvolvidos, por meio de atividades, dentro e fora do ambiente escolar, ampliando tempo, espaço e oportunidades educativas, na perspectiva da educação integral do estudante (Manual Operacional de Educação Integral, 2014, p. 18).

³⁹ A partir de 2014, a adesão das escolas e o preenchimento do plano de ação passam a ser realizados na plataforma digital PDDE Interativo, substituindo o Simec. Essa substituição só foi realizada para as ações do PDDE, já as ações do Plano de Ações Articuladas (PAR) continuam sendo operacionalizadas pelo Simec. Endereço: <http://pddeinterativo.mec.gov.br/>

Ainda de acordo com o Manual Operacional do PME (2014, p. 18), o *Professor Comunitário*, “vinculado à escola, deverá ter no programa dedicação de no mínimo vinte e, preferencialmente, quarenta horas”. Esse profissional é o responsável pelo acompanhamento pedagógico e administrativo do programa, e seus custos referem-se à contrapartida oferecida pela Entidade Executora (EEx). As secretarias estaduais ou municipais deverão, também, nomear o técnico responsável pela coordenação do Programa Mais Educação no âmbito das respectivas secretarias de educação e que integrará o Comitê do PDDE Interativo. Há também os monitores, que são voluntários. Recebem um valor calculado pelo número de turmas. Devem ser, “preferencialmente”, estudantes universitários ou pessoas da comunidade com habilidades apropriadas, estudantes da educação de jovens e adultos ou estudantes do ensino médio.

O programa conta ainda com Comitês Metropolitanos ou Regionais, constituídos por representantes das secretarias, gestores escolares e outros parceiros, entre os quais as universidades, e Comitês Locais, formados por participantes do Programa Mais Educação na escola e representantes da comunidade escolar e do entorno. No entendimento do governo federal, o envolvimento com todos esses usuários fortalece o programa. O “Mais Educação constitui-se como espaço de articulação das ações e experiências e de construção de planos de ação coletivos” (Portal do MEC⁴⁰). Talvez! Também pode ser instrumento de racionalidade e controle dos resultados da escola pública.

O montante de recursos destinados a cada escola é repassado por intermédio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/Educação Integral, em conta bancária específica, aberta pelo FNDE, no banco e agência indicado no cadastro da entidade no sistema PDDEweb, em nome da Unidade Executora Própria (UEX) representativa da unidade escolar.

Os recursos do Mais Educação, segundo a Resolução nº 34, publicada em 2013⁴¹, pelo FNDE, atendem três tipos de situação para a educação integral com jornada de sete horas diárias no mínimo ou 35 horas semanais.

O primeiro tipo de repasse é para cobertura de despesas de custeio e capital destinado a todas as escolas do programa. A verba pode ser empregada numa série de ações: aquisição de materiais de consumo, contratação de serviços, ressarcimento de despesas com

⁴⁰ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao?id=16689>

⁴¹ Disponível em https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_a_to=00000034&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC

transportes, pagamento de voluntários, monitores. O valor do repasse, em cota única, varia de R\$ 3 mil a R\$ 9 mil por escola, de acordo com o número de estudantes registrados no censo escolar no ano anterior.

Tabela 3: Valores para Custeio e Capital em reais

Números de estudantes	Valor em Custeio (R\$)	Valor em Capital (R\$)	Valor total (R\$)
Até 500 alunos	2 mil	1 mil	3 mil
501 a 1.000	4 mil	2 mil	6 mil
Mais de 1.000	6 mil	3 mil	9 mil

Fonte: Resolução nº 34/2013, do FNDE/MEC

Já a segunda verba discriminada na Resolução nº 34/2013 destina-se às escolas de educação integral que abrirão seus espaços para receber a comunidade aos sábados ou domingos, feriados ou férias escolares. Isto quer dizer que as escolas públicas que integram o Programa Mais Educação podem optar pela ação Relação Escola-Comunidade, que apoia a abertura das escolas aos finais de semana para realização de ações de educação não-formal, com atividades de lazer, artes, cultura, esporte, ensino complementar e formação inicial para o trabalho e para a geração de renda. O repasse mensal do governo federal é de R\$ 1.088,60 para unidades com até 850 estudantes; de R\$ 1.217,20 para escolas com 851 a 1.700 alunos; e de R\$ 1.345,80 para aquelas com mais de 1.700 estudantes. Segundo a Resolução nº 34/2013, os “recursos repassados às UEx para implementação da ação Relação Escola-Comunidade deverão ser executados de forma a garantir o funcionamento nos finais de semana das escolas por 6 (seis) meses, admitida a realização dessas atividades durante a semana nos períodos de férias escolares e/ou de feriados” (Portal do FNDE).

Tabela 4: Repasse para escolas públicas abertas aos finais de semana em relação ao nº de alunos matriculados

Números de estudantes	Valor repassado
Até 850 alunos	R\$ 1.088,60
851 a 1.700	R\$ 1.217,20
Mais de 1.700	R\$ 1.345,80

Fonte: Resolução nº 34/2013, do FNDE/MEC

O terceiro recurso discriminado na Resolução nº 34/2013 é para as escolas de educação integral que participam do projeto Escola Intercultural de Fronteira. O objetivo é incentivar atividades de intercâmbio cultural, intensificar, melhorar e consolidar o ensino bilíngue. Essa verba deverá ser empregada na aquisição de materiais literários, didático-pedagógicos e de consumo, serviço de transportes de professores e alunos, equipamentos, mobiliário. Escolas com até 400 alunos recebem R\$ 15 mil; de 401 a 800, R\$ 20 mil; e acima de 800 estudantes, R\$ 25 mil.

Tabela 5: Repasse em reais para escolas de educação integral que participam do projeto Escola Intercultural de Fronteira

Números de estudantes	Valor repassado
Até 400 alunos	R\$ 15 mil
401 a 800	R\$ 20 mil
Mais de 800	R\$ 25 mil

Fonte: Resolução nº 34/2013, do FNDE/MEC

As escolas do Programa Mais Educação recebem outras transferências do governo federal, além dos repasses objeto da Resolução nº 34/2013 do FNDE. Uma delas é para comprar kits para as atividades escolhidas no Plano de Atendimento da Escola. Neste caso, o valor varia de R\$ 1.500 a R\$ 8 mil por atividade escolhida. No conjunto das ações, a soma dos recursos do programa por escola alcança, por ano, em média, R\$ 40 mil (Manual Operacional da Educação Integral, 2014)⁴².

2.3 As escolas públicas nas Regiões Administrativas do Distrito Federal

O Distrito Federal (DF) constitui uma unidade atípica da federação. Segundo a Constituição Federal de 1988, não é um Estado e nem pode ter municípios. Na realidade, ao Distrito Federal “são atribuídas às competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios” (CF, 1988. Art. 32). É um território autônomo, o menor do Brasil, dividido em regiões administrativas. Exceto Brasília, capital federal e sede do governo do Distrito Federal, as demais regiões administrativas são conhecidas como cidades-satélites.

São ao todo 31 regiões administrativas (RA) que, apesar de possuírem certa autonomia administrativa, dependem de Brasília para o desenvolvimento de suas atividades

⁴² Disponível em http://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2013/11/manual_operacional_de_educacao_integral_2014.pdf

econômicas e sociais. As áreas da educação, saúde e segurança públicas são mantidas pela União, por meio de fundo específico – Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) (CF, 1988. Art.20).

O Distrito Federal conta, em 2014, com um total de 655 escolas públicas, da educação infantil ao ensino médio, nas diversas RAs, das quais 578 urbanas e 77 escolas rurais. Essas escolas têm no total de 470.324 matrículas (Censo da Educação Básica/Inep, 2014). O Plano Piloto/Cruzeiro é a RA com o maior número de escolas, 105. Todas urbanas. São Sebastião (DF), região administrativa escolhida para este estudo, conta com 21.934 matrículas em 23 escolas, 19 urbanas e quatro rurais.

Em toda rede pública do Distrito Federal são mais de 470 mil matrículas de estudantes. Desse total, aproximadamente 97% em áreas urbanas. O ensino fundamental é a etapa com maior número de matrículas, seguido pelo ensino médio (com 81 mil em 2014) e educação de jovens e adultos (Eja), com mais de 51 mil matrículas. No período de 2011 – 2014, houve uma queda de matrículas de 7,5% no ensino fundamental. Em 2011, essa etapa de ensino contava com 315.412 alunos e, em 2014, 291.601. (Relatório de Gestão e Políticas Públicas da SEDF 2011-2014). A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, na organização da gestão do sistema educativo, conta com as Coordenações Regionais de Ensino (CRE), localizadas nas cidades satélites do DF que, em articulação com o nível central, realizam as ações que concretizam as políticas para a educação. São 14 CRE em todo o DF.

Quadro 3: Unidades escolares por Coordenação Regional de Ensino (CRE) em 2014

CRE	Escolas públicas urbanas	Escolas públicas rurais	Total/regional
Brazlândia	17	12	29
Ceilândia	88	-	88
Gama	43	7	50
Guará	25	-	25
Núcleo Bandeirante	30	3	33
Paranoá	17	13	30
Planaltina	42	23	65
Plano Piloto/Cruzeiro	105	-	105
Recantos das Emas	24	-	24
Samambaia	39	-	39
Santa Maria	25	-	25
São Sebastião	19	4	23
Sobradinho	35	11	46
Taguatinga	61	4	65
Escolas Técnicas	4	-	4
CEI	4	-	4
Total	578	77	655

Fonte: Elaborado com base no Projeto Político-Pedagógico (PPP), 2012.

Segundo o Projeto Político-Pedagógico – Professor Carlos Mota, da Secretaria de Educação do DF (2011-2014)⁴³, o “sistema de ensino do Distrito Federal surge com a construção da nova capital do Brasil. A necessidade de estruturação do sistema decorreu da vinda de trabalhadores e famílias para sua edificação”. A primeira escola, Grupo Escolar 01, foi inaugurada em 1957, na Candangolândia, e, em seguida, teve o nome alterado para Escola Classe Júlia Kubitschek⁴⁴. Somente em 1959, com a criação da Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília (Caseb), que o Distrito Federal começou a receber recursos da União para construir e manter escolas.

Coube ao educador Anísio Teixeira elaborar o Plano de Construções Escolares, para o qual foi pensado um formato que deveria tornar-se uma referência em educação para o país. Uma proposta de educação que previa a formação dos sujeitos em suas múltiplas dimensões pela oferta de uma diversidade de experiências, visando à formação integral. O Plano de Construções Escolares de Brasília assim foi delineado: um jardim de infância e uma escola classe em cada quadra da cidade, destinados à educação intelectual sistemática. E, para cada conjunto de quatro quadras, uma escola parque, destinada à complementação da formação do estudante, mediante o oferecimento de atividades artísticas e físicas, bem como sua iniciação ao trabalho, perfazendo uma jornada escolar de oito horas (PPP-DF, 2012, p. 18).

Apesar de o plano original de Anísio Teixeira manter-se ainda como referência para a educação pública do Distrito Federal, o PPP-DF (2012, p. 22) as circunstâncias atuais não possibilitam executá-lo, devido ao crescimento acelerado das regiões administrativas e as circunstâncias sociais e econômicas são outras.

Em relação à educação integral, no ano letivo de 2014, quase 50% das escolas no DF conta com a jornada de tempo integral, isto é jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, atendendo mais de 52 mil alunos (Relatório de Gestão e Políticas Públicas da SEDF, 2011-2014).

São vários os projetos para a implementação da educação integral no DF⁴⁵ no período de 2011 a 2014: Projeto Educação Integral em Tempo Integral (Proeiti), Projeto

⁴³ Lançado no dia 20 de junho de 2012, no governo de Agnelo Queiroz, e do secretário de Educação, Denílson Bento da Costa, o Projeto Político Pedagógico (PPP), da rede de ensino do DF para o período de 2011-2014, faz uma homenagem ao professor Carlos Mota, assassinado em 2008 por combater o tráfico de drogas na escola em que dirigia. Disponível em <http://www.sinprodf.org.br/conheca-o-projeto-politico-pedagogico-professor-carlos-mota/>

⁴⁴ Em 1985, a antiga Escola Classe Júlia Kubitschek foi demolida e a construção do Centro de Ensino Médio 01 Júlia Kubitschek foi iniciada em 2008 com o objetivo de atender ao crescimento populacional da Candangolândia. O Centro de Ensino Médio Júlia Kubitschek foi reinaugurado no dia 13 de fevereiro de 2009.

⁴⁵ Estes projetos citados fazem parte da conjuntura histórica do DF, mas não serão analisados aqui.

Cidade Escola Candanga, Programa Jovem Educador Voluntário, ampliação do atendimento das Escolas Parque do Plano Piloto, a expansão das Escolas Parque⁴⁶ no Distrito Federal.

Segundo o Relatório de Gestão e Políticas Públicas da SEDF – 2011 -2014, são considerados os “princípios da educação integral nas escolas públicas do DF: integralidade, intersetorialidade, transversalidade, diálogo escola e comunidade, territorialidade, trabalho e rede” (2014, p.20).

O DF aderiu ao Programa Mais Educação, em 2008, com 26 escolas. Em 2014, 298 escolas públicas aderiram ao programa, o que representa 57% das escolas públicas de ensino fundamental. Com a transferência de R\$ 4,3 milhões, em 2014, do governo federal ao GDF, as 298 escolas atendidas pelo PME receberam no ano em média R\$ 14,4 mil cada uma.

Tabela 6: Evolução do Programa Mais Educação no Distrito Federal

Anos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nº de escolas	26	47	120	153	182	224	298
Repasse de recursos (em reais)	692,6 mil	998,4 mil	3,7 milhões	4,3 milhões	4,9 milhões	3,8 milhões	4,3 milhões

Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão e Políticas Públicas da SEDF 2011-2014, p. 23.

Em relação à educação integral, a proposta do governo do DF, segundo o Projeto Político Pedagógico da SEDF para o período 2011-2014, não pode ser compreendida como ampliação do tempo de permanência do estudante na escola. Apesar de o tempo ser um fator fundamental para a melhoria da qualidade, outros elementos como espaços formais e informais de educação e a articulação entre os diferentes saberes são apontados no PPP-DF como relevantes e devem ser considerados na definição do termo *integral*.

A educação integral, segundo a concepção de educação adotada pela Secretaria de Educação do DF (SEDF), significa “a percepção multidimensional do ser humano, reconhecendo que os sujeitos constituem-se a partir de sua integralidade afetiva, cognitiva,

⁴⁶ Segundo o Relatório de Gestão e Políticas Públicas da SEDF 2011-2014, (2014 p. 24) “ A criação de Escolas Parque está presente no projeto de educação do Distrito federal, desde sua concepção. Entretanto, apenas em 2014, houve uma política de expansão das Escolas Parque para fora do Plano Piloto”. A primeira escola fora do plano foi inaugurada em 2014 em Ceilândia. Outra escola parque está sendo construída em Brazlândia.

física, social, histórica, ética, estética, considerando sempre a perspectiva das relações humanas” (PPP DF, 2012, p. 49- 50)⁴⁷.

Em consonância com a concepção de educação integral, na perspectiva de ampliação de tempos e espaços educacionais, a SEDF reafirma, no documento (PPP DF, 2012, p. 50), “a importância de que a cultura, as artes e os esportes devem ser fomentados no itinerário escolar. Porém, ao reconhecer a necessidade da construção de uma nova identidade para a escola pública, o DF busca um novo formato para essa escola, com o papel sócio integrador, valorizando os saberes que os sujeitos produzem ao longo da vida”.

Ainda segundo o Projeto Político Pedagógico da SEDF para o período 2011-2014, elaborado em 2012, a educação integral perpassa todas as etapas e modalidades da educação básica, valorizando o diálogo entre os saberes formais e os saberes socialmente construídos, para que, juntos, adquiram sentido e sirvam como agente de mudança do ser e da sociedade em que ele está inserido. Entretanto, o documento alerta que para a ampliação do tempo escolar, a Secretaria de Educação esbarra em um grande desafio, uma vez que as escolas do DF, em sua ampla maioria, não foram construídas na perspectiva de ofertar esse modelo de educação.

Segundo o PPP-DF (2012, p. 50), por meio da construção e disponibilização de espaços com “condições adequadas de aprendizagem e ações de ampliação de tempos e oportunidades educacionais, sociais, culturais, esportivas e de lazer, espera-se reduzir a evasão e a reprovação escolar e, conseqüentemente, promover a elevação dos índices de aprendizagem dos estudantes”. O aumento qualitativo do tempo de permanência do estudante nas escolas, o PPP- DF (2012, p. 50 -51) sugere:

- Ampliação do atendimento de educação em tempo integral, de modo gradativo, de acordo com a construção ou reforma de escolas.
- Reestruturação física e disponibilização de pessoal para as escolas que aderiram à educação em tempo integral.

Além dessas propostas, o acompanhamento pedagógico das escolas com ampliação de tempo e os estudos de aprofundamento conceitual sobre essa temática deverão, segundo orientações do PPP-DF (2012), ser linhas balizadoras das ações previstas pela Coordenação da Educação Integral da Secretaria de Educação.

⁴⁷ Disponível em <http://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2012/06/ppp-professor-carlos-mota.pdf>

2.4 – Características socioeducacionais de São Sebastião/ Distrito Federal

São Sebastião é a 14ª Região Administrativa do Distrito Federal e teve origem em desapropriações das Fazendas Papuda, Taboquinha e Cachoeirinha em meados de 1957, quando da construção da Capital Federal. O crescimento da região aconteceu quando os primeiros moradores foram instalados, através dos arrendamentos de terra feita pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal visando, à época, suprir parte da demanda da construção civil por materiais e trabalhadores em olarias. Mais tarde, com a expiração dos contratos, as olarias foram sendo desativadas e o núcleo urbano foi se estruturando aos poucos, ao longo do córrego Mata Grande e Ribeirão Santo Antônio da Papuda. São Sebastião inicialmente atraiu trabalhadores da construção civil e de serviços domésticos.

Os seus moradores viviam da agricultura primária, do consumo de bens e serviços, em São Sebastião e no Paranoá, sede do Programa de Assentamento Dirigido do DF – PAD-DF, e com o município mineiro de Unaí, polo agrícola do Centro-Oeste, que se dedicava à produção de feijão, milho, café, hortaliças e frutíferas.

A Agrovila São Sebastião pertencia à região administrativa do Paranoá, quando em 1993 tornou-se a 14ª região administrativa do DF, com um dos maiores índices de vulnerabilidade social, desemprego e infraestrutura precária.

Segundo o Projeto Político Pedagógico do DF (2012), a Secretaria de Educação avalia que os denominados Territórios de Vulnerabilidade Social (TEVS) necessitam de políticas intersetoriais. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE), em pesquisa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST), elaborou critérios para conceituar os Territórios e seus residentes. Os TEVS são áreas onde o conjunto de pessoas que ali reside apresenta, ao menos, uma das características abaixo:

- I. Famílias que residem em domicílio com serviços de infraestrutura inadequados. Conforme definição do IBGE: são domicílios particulares permanentes, com abastecimento de água proveniente de poço, nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado a fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma; lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de dois moradores por dormitório;
- II. Família com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo;
- III. Família com renda per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de zero a 14 anos e responsável com menos de quatro anos de estudo;

- IV. Família na qual há uma mulher chefe, sem cônjuge, analfabeta e com filhos menores de 15 anos;
- V. Família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais desocupada (procurando trabalho) e com quatro ou menos anos de estudo;
- VI. Família na qual há uma pessoa entre 10 e 15 anos que trabalhe.
- VII. Família na qual há uma pessoa entre quatro e 14 anos de idade que não estude.
- VIII. Família com renda per capita inferior a meio salário mínimo e com pessoas de 60 anos ou mais;
- IX. Família com renda per capita inferior a meio salário mínimo e com uma pessoa com deficiência (Projeto Político Pedagógico da SEDF, 2012, p. 32-33).

A Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (PDAD), de 2013, realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), mostra que São Sebastião conta com uma população de 100 mil habitantes, dos quais quase 25% têm até 14 anos de idade, 69%, de 15 a 59 anos e 6,1%, com 60 anos ou mais. Dos residentes nessa RA, 63% declaram-se pardos; 29%, brancos e 8,3%, negros.

Dos 27.405 domicílios ocupados da região, 3.240 (11,82%) recebem o Bolsa Família. O serviço de abastecimento de energia está universalizado. Já o abastecimento de água por rede geral, esgoto e a coleta de lixo urbano ainda não chegam a todos os domicílios. O número médio de pessoas por domicílio é de 3,97.

A renda domiciliar média apurada na pesquisa da Codeplan foi na ordem de R\$ 2.689,89, correspondente a 3,97 salários mínimos (SM), e a renda per capita foi de R\$ 761,84. Na distribuição da renda domiciliar bruta mensal, 49% dos domicílios tem renda de 2 a 5 salários mínimos (SM), 24% de 1 a 2 SM, e 6%, com renda de no máximo 1 SM (CODEPLAN, 2013)

Em relação à escolaridade, 40,43% da população têm o ensino fundamental incompleto e 19%, o ensino médio completo. Os analfabetos e os que somente sabem ler e escrever representam 4,2% do total da população.

São Sebastião conta com uma população jovem e ao menos tempo com um elevado percentual – 67,66% – daqueles que não estudam. Dos que estudam, 27,13% estão matriculados em escolas públicas. Do total de estudantes de São Sebastião, 80,60% estudam na própria região. São mais de 21 mil alunos matriculados nas 23 escolas públicas dessa RA.

Das 655 escolas públicas no DF, 164 atendem o ensino fundamental anos finais, denominados de Centros de Ensino Fundamental (CEF). A região administrativa de São Sebastião conta com seis Centros de Ensino Fundamental (CEF): Bosque; Cerâmica São Paulo; São José; Jataí; Miguel Arcanjo – escolas urbanas – e o CEF Nova Betânia, escola

rural. Em 2014, esses seis CEFs, das quais cinco são urbanos e uma rural, foram atendidos com recursos do Mais Educação, beneficiando mais de 6 mil estudantes.

Quadro 4: N° de turmas e matrículas nos CEF's São Sebastião/RA/DF – 2014

	Centro de Ensino Fundamental	Localização	N° de turmas	Total/ matrículas
1-	Cerâmica São Paulo	Urbana	26	951
2-	Nova Betânia	Rural	25	664
3-	Jataí	Urbana	20	553
4-	Bosque	Urbana	30	1.064
5-	São José	Urbana	47	2.139
6-	Miguel Arcanjo	Urbana	34	1.142
	Total		182	6.513

Fonte: Elaborado com base no Censo da Educação Básica, Inep, 2014.

Em relação ao Ideb de 2013, dessas seis escolas públicas de ensino fundamental, duas atingiram as metas projetadas: Bosque, com 3,8, enquanto a meta projetada era 3,4; e Nova Betânia, com nota 4,1, meta projetada 3,7.

Duas escolas não atingiram as metas projetadas: Cerâmica São Paulo, nota 3,5 e meta 4,0; e São José, com nota 4,2, tendo a meta projetada 5,0. Jataí e Miguel Arcanjo não tiveram, em 2013, cálculo para o Ideb. As seis escolas aderiram em 2014, ao Programa Mais Educação do Ministério da Educação. Nos últimos dois anos, 2012 e 2013, apenas quatro delas participaram do programa.

Três escolas foram selecionadas para verificar como ocorre a gestão do Programa Mais Educação pelo MEC em articulação com a Secretaria de Educação do Governo do Distrito Federal; identificar as ações desenvolvidas e compreender como utilizam os recursos financeiros na prática pedagógica e que entendimento os diretores e professores comunitários têm do Programa Mais Educação. As escolas foram: CEF Bosque; CEF Cerâmica São Paulo e CEF São José. Dessas três, apenas uma atingiu a meta do Ideb (CEF Bosque, meta projetada: 3,4 e Ideb observado: 3,8) e duas não atingiram a meta (CEF Cerâmica São Paulo, meta projetada: 4,0 e o Ideb observado foi 3,5) e São José (meta projetada: 5,0 e Ideb observado: 4,2). Como o programa atende escolas de ensino fundamental, foram usados como critérios para a seleção: atender os anos finais do ensino fundamental; ter a denominação de Centro de

Ensino Fundamental (CEF); estar em região urbana; ter maior número de alunos matriculados; ter participado do PME, pelo menos, três anos (2012, 2013 e 2014).

Tabela 7 : Dados utilizados como critério para seleção das escolas públicas

CEF	Localização	Nº de turmas	Matrículas	IDEB/2013	META	Adesão ao Mais Educação
Cerâmica	Urbana	26	951	3,5	4,0	2012; 2013 e 2014
São Paulo						
Bosque	Urbana	30	1.064	3,8	3,4	2008, 2009, 2010, 2011; 2012; 2013 e 2014
São José	Urbana	47	2.139	4,2	5,0	2012; 2013 e 2014

Fonte: Elaborado com informações do Inep, 2014.

Criado em 2007, como uma ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Programa Mais Educação tem como finalidade apoiar a ampliação do tempo e do espaço educativo em escolas públicas de ensino fundamental. Trata-se de um programa intersetorial que transfere recursos financeiros aos entes federados em caráter suplementar, voluntário, do MEC para induzir a ampliação da jornada escolar na perspectiva da educação integral.

As escolas públicas de ensino fundamental são pré-selecionadas pelos critérios de baixo Ideb e localizadas em regiões de vulnerabilidade social. Na plataforma PDDEweb, a escola adere e indica atividades como esportes, artes, acompanhamento pedagógico, que serão desenvolvidas no contraturno. Os recursos, transferidos anualmente para uma conta aberta pelo FNDE/MEC, destinam-se para aquisição de kits de material para as oficinas e pagamento de monitores. A responsabilidade das atividades é da escola, que conta com um professor comunitário ou coordenador de educação integral e monitores voluntários. Em 2008, 1.380 escolas participaram do programa, em 2014, 58 mil escolas.

Para compreender o funcionamento do programa, foram selecionadas três escolas públicas de ensino fundamental em São Sebastião, no Distrito Federal. A seguir, no próximo capítulo, apresentaremos análise das entrevistas semiestruturadas com dez sujeitos escolhidos: representante do MEC e da SEDF, diretores de escolas, professores comunitários e representantes das famílias dos alunos beneficiados.

CAPÍTULO 3

O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS DE SÃO SEBASTIÃO DO DISTRITO FEDERAL

Este capítulo tem o objetivo de compreender se as escolas em São Sebastião (DF) beneficiadas pelo Programa Mais Educação (PME), via PDDE, modificaram o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), no período de 2011 a 2014. Além disso, investiga como as escolas beneficiadas utilizaram os recursos financeiros e qual o entendimento dos diretores e gestores em relação ao Programa Mais Educação. Para tanto, problematiza-se as seguintes questões: como se dá a gestão e o monitoramento do Mais Educação no MEC/FNDE, na Secretaria de Educação do Distrito Federal e nas escolas? Há articulações? Como são realizadas? Como os gestores e diretores escolares monitoram o Programa Mais Educação? Na concepção desses gestores, o PME contribui para a melhoria do Ideb? Como? Em que direção?

As escolas foram selecionadas atendendo aos critérios: ser escola urbana, ser Centro de Ensino Fundamental (que atende os anos finais do ensino fundamental), e participar do Mais Educação nos últimos três anos (2014, 2013 e 2012). Esse critério foi utilizado porque em 2011, apenas o CEF Bosque foi participante do programa. Essa escola foi a primeira em São Sebastião pré-selecionada pelo MEC, em 2008, em razão da vulnerabilidade social da região e a baixa nota obtida no Ideb de 2005.

A coleta de dados foi realizada, entre março e julho de 2015, nas três escolas de São Sebastião, na Coordenação de Educação da Regional de São Sebastião e no Ministério da Educação. Para as entrevistas foram selecionados dez interlocutores envolvidos com o Mais Educação e com representatividade dos grupos e segmentos que atuam no contexto da implantação do Programa nas escolas. Esses sujeitos estão divididos em cinco grupos: gestores do PME no MEC e na Secretaria de Educação do Distrito Federal, diretores escolares, professores comunitários, monitores e representantes da família.

Foram entrevistados o gestor do Programa no MEC, o Coordenador Regional do Programa Mais Educação em São Sebastião, dois diretores de escolas, três professores coordenadores da Educação Integral nas escolas (professor comunitário), um monitor e dois representantes das famílias de alunos beneficiados pelo PME. Em uma das escolas visitadas, o diretor estava de licença saúde e o vice-diretor preferiu que apenas o professor comunitário respondesse pelo programa.

Por ética de pesquisa, os entrevistados serão tratados neste trabalho por meio de um código de anonimato. Os gestores do MEC, da Regional e das escolas serão tratados pela letra G, os professores comunitários, pela letra PC, os representantes da família dos alunos, pela letra F e, por último, o monitor, pela letra M. (ver quadro 12)

Quadro 5: Instituições e interlocutores

Instituições	Sujeitos	Tempo na função	Formação	Código de anonimato	Quantidade
Governo Federal: MEC/SEB	Gestor do Programa do MEC	+ 10 anos	Educação Física	G1	01
Governo do Distrito Federal SEDF	Representante do Comitê Regional do Programa Mais Educação em São Sebastião	6 anos	Pedagogia	G2	01
Centros de Ensino Fundamental de São Sebastião/DF.	Gestores escolares	+ 10 anos	Ciências Sociais, História e Pedagogia	G3 e G4	02
Centros de Ensino Fundamental de São Sebastião/DF.	Professores Comunitários/Coordenadores de Educação Integral	Duas com dois anos e um, há quatro anos	Um em Educação Física e dois em Pedagogia	PC1, PC2 e PC3	03
Centros de Ensino Fundamental de São Sebastião/DF.	Representante da família do aluno	Não se aplica	Sem formação superior	F1 e F2	02
Centros de Ensino Fundamental de São Sebastião/DF.	Monitor	Três meses	Estudante de Direito	M1	01
Total					10

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir das entrevistas semiestruturadas com os gestores do Programa no MEC e na Secretaria de Educação do Distrito Federal, na Regional de São Sebastião, verificou-se como ocorre a gestão do Mais Educação nas duas instâncias públicas e a articulação com as escolas selecionadas. Nos centros de ensino de São Sebastião buscou-se identificar as ações desenvolvidas, compreender a participação das escolas e a percepção desses sujeitos em relação ao PME.

As entrevistas foram gravadas com autorização dos participantes, que assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo 1), e seguiram um roteiro pré-estabelecido de questões-guia (Anexo 2). A gravação das entrevistas possibilitou o registro literal e integral das informações que, em seguida, foram transcritas. Assim, foi possível organizar e sistematizar os dados para análise dos resultados. As informações obtidas com os entrevistados foram classificadas por temas, em unidades de registro, estabelecendo, dessa forma, grupos de temas comuns. Foram definidos seis eixos: gestão, articulação, ações, projeto pedagógico, participação e a descentralização.

3.1 Escolas públicas atendidas e ações desenvolvidas no Programa Mais Educação

A- Centro de Ensino Fundamental Bosque

Inaugurado em 12 de julho de 1997, por meio da Resolução nº 5.420, do Conselho de Educação do Distrito Federal, o Centro de Ensino Fundamental Bosque foi a primeira escola de São Sebastião beneficiada pelo Programa Mais Educação. Situada no bairro Residencial do Bosque, Área Institucional 2, possui uma área de 2.730, 02 metros quadrados. A escola conta com 16 salas, banheiros, banheiro para deficiente, laboratório de informática, cozinha, sala de leitura, pátio coberto, pátio descoberto e quadra de esporte.

São 36 professores, três coordenadores pedagógicos, um coordenador pedagógico para Educação Integral, diretor, vice-diretor, dois supervisores, um orientador educacional, além dos auxiliares de serviços administrativos, de educação, de serviços de copa e cozinha e de serviços de limpeza, totalizando 67 colaboradores. A escola atende 1.064 alunos e oferece, em regime anual, o ensino fundamental séries/anos finais (6º ao 9º), ensino especial (duas classes de deficiência mental múltiplas), com 200 dias letivos e carga anual de mil horas.

De acordo com o Projeto Pedagógico da escola, o “CEF do Bosque recebeu este nome em função do bairro em que se encontra e devido à existência de um parque ecológico próximo a escola, o qual também tem o mesmo nome” (PPP CEF Bosque, 2014, p. 2).

Entre os problemas que afetam a aprendizagem dos alunos, apontados no Projeto Pedagógico (2014, p. 5), estão: “separação dos pais, perda de familiares e a falta de presença mais efetiva da família na criação dos filhos”. Como se pode perceber, fazer com que as famílias estejam mais presentes na vida escolar do aluno é o maior desafio da escola na busca de proporcionar uma educação de qualidade.

Em 2006, a direção da escola surpreendeu-se negativamente com a divulgação dos resultados da Prova Brasil e do Saeb do ano anterior: “[...] um momento para uma profunda reflexão acerca da prática pedagógica que era desenvolvida na escola” (PPP CEF BOSQUE, 2014, p. 5-6). Era o primeiro ano de divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A escola ficou bem abaixo das médias nacional e distrital. A média nacional foi de 3,5; a do Distrito Federal, 3,3 (abaixo da nacional) e o CEF Bosque, 2,1.

Em virtude destes índices, foram implementados na escola programas federais que dessem subsídios suficientes para que a escola pudesse melhorar o processo de ensino e aprendizagem de seus estudantes: Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) e MAIS EDUCAÇÃO. Tais avaliações externas nos proporcionaram a possibilidade de observar o que tem sido feito e como. Os programas federais instaurados para auxiliar escolas que se encontravam em situação semelhante trouxeram a possibilidade de iniciar um processo de reversão desse quadro [...] (PPP CEF Bosque, 2014, p.7)

Em 2008, a escola, por conta do baixo Ideb de 2005 foi a primeira escola de São Sebastião pré-selecionada para participar do Mais Educação. Segundo a diretora da escola, antes de iniciar o atendimento nas escolas, o MEC realizou em Brasília, em fevereiro de 2008, o primeiro Seminário de Educação Integral, que reuniu cerca de 350 pessoas, entre gestores estaduais e municipais de educação, secretários de planejamento, esporte e cultura dos 47 municípios⁴⁸ que iriam inicialmente implantar o programa Mais Educação naquele ano: Rio Branco (AC), Maceió (AL), Manaus (AM), Macapá (AP), Salvador (BA), Caucaia e Fortaleza (CE), Vitória (ES), Goiânia (GO), São Luís (MA), Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ribeirão das Neves (MG), Campo Grande (MS), Cuiabá (MT), Ananindeua e Belém (PA), João Pessoa (PB), Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista e Recife (PE), Teresina (PI), Curitiba e São José dos Pinhais (PR), Belford Roxo, Duque de Caxias, Magé, Niterói, Nova Iguaçu, São João do Meriti, Rio de Janeiro e São Gonçalo (RJ), Natal (RN), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR), Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, Porto Alegre e Viamão (RS), Florianópolis (SC), Aracaju (SE), São Paulo (SP), Palmas (TO) e região metropolitana de Brasília (DF).

Em dezembro, daquele ano, outro evento em Brasília reuniu 450 gestores das secretarias municipais e estaduais de educação com o objetivo de socializar as boas práticas de educação integral. Promovido pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e

⁴⁸ Ao longo de 2008, mais de 1300 escolas de 55 municípios aderiram ao programa.

Diversidade do MEC (Secad), responsável na época pelo Programa Mais Educação, o evento teve abertura na Escola Parque da 308 sul. Essa escola, inaugurada em 1960, é um espaço para atividade dos alunos de oito escolas públicas da Asa Sul, no turno depois das aulas. São 2.600 estudantes do ensino fundamental que ocupam a escola em dias alternados para atividades de teatro, música, artes visuais, educação física e para almoçar. Esse modelo tem origem no projeto de escola integral desenvolvido pelo educador Anísio Teixeira, em Salvador (BA), há cerca de 60 anos, o Centro Educacional Carneiro Ribeiro.

“Visitamos toda a Escola Parque. Era a referência que tínhamos de educação integral. O evento durou uns três dias em outro local”, disse a diretora.

De forma gradativa, os resultados das avaliações do MEC indicavam uma melhoria na qualidade da educação. Mas é importante destacar, que já em 2007 o Ideb da escola, 3,6, foi superior ao Ideb nacional e do DF e manteve-se superior à meta estipulada em 2008 para os períodos seguintes: 2009, 2011 e 2013. Isto quer dizer que, quando a escola foi pré-selecionada para participar do programa em 2008, não havia sido divulgado ainda o Ideb de 2007. A referência para a pré-seleção das escolas em 2008 foi o Ideb de 2005.

Para a gestora, o PME não foi o motivo pelo aumento do Ideb na escola. Esse resultado se deu devido a um conjunto de ações da direção, professores, supervisores em busca de uma melhoria para todos os alunos.

Em virtude das medidas que foram sendo tomadas com relação aos baixos índices de rendimento podemos observar uma crescente melhoria. Talvez uma das melhores formas de analisar esse crescimento seja a avaliação externa, uma vez que esta proporciona um olhar mais diferenciado acerca de como esteja se dando este processo de ensino e aprendizagem. Ao observarmos o rendimento da escola nas disciplinas até então analisadas por esse novo sistema externo de avaliação, há que se notar que nossos alunos não se encontram distantes das médias gerais atingidas pelo Distrito Federal e pela CRE de São Sebastião. Tais resultados nos mostram de maneira clara que o trabalho que vem sendo empreendido tem surtido efeito de maneira gradativa neste processo de busca por uma educação de qualidade (PPP CEF BOSQUE, 2014, p. 9)

Tabela 8: Ideb – Brasil – Distrito Federal

Ideb (anos finais)	2005	2007	2009	2011	2013
Brasil	3,5	3,5	3,7	3,9	4,1
DF	3,3	3,5	3,9	3,9	3,8
CEF Bosque	2,1	3,6	3,9	3,8	3,8
Meta CEF Bosque		2,2	2,5	2,9	3,4

(Fonte: PPP CEF Bosque, 2014, p. 7)

Segundo o PPP CEF Bosque, o Programa Mais Educação é “uma contribuição para a formação integral das crianças, dos adolescentes e jovens por meio da articulação de ações, projetos e programas do governo federal”. Além do acompanhamento pedagógico, que desde o início do programa é obrigatório, atividades como práticas esportivas, informática, arte, música, teatro, xadrez, rádio, jornal, cineclube entre outras, foram adotadas na escola “visando também à redução da evasão escolar, o combate ao trabalho infantil e à exploração sexual de menores, estimulando o desenvolvimento humano, a solidariedade e a cidadania” (PPP CEF Bosque, 2014, p. 17).

Tabela 9: Atendimento do PME/ CEF Bosque

Ano	Nº alunos atendidos	Série/ano	Valor repassado
2011	150	6º ano	R\$ 30.972,60
2012	100	6º e 7º ano	R\$ 36.130,10
2013	100	6º ano	R\$ 24.670,10
2014	100	6º ano	Não repassado até abril de 2015

Fonte: Elaborado com dados da SEB/MEC, 2014

B- Centro de Ensino Fundamental São José

O Centro de Ensino Fundamental São José foi inaugurado em março de 1998, no bairro de São José, como resultado da mobilização da comunidade local. Naquela época, no Governo do Distrito Federal, existia o programa Orçamento Participativo em que a população poderia sugerir obras e serviços para o orçamento do governo, que por unanimidade aprovou

a construção desse CEF. A sua unidade executora – Caixa Escolar do Centro de Ensino de 1º Grau São José – foi constituída em 30 de abril de 1999.

O CEF São José oferta as modalidades de ensino regular do 5º ao 8º ano do Ensino Fundamental, Ensino Especial e o 2º e 3º segmentos da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Segundo o Projeto Pedagógico, além da atuação como entidade de ensino, o CEF São José desenvolve, em conjunto com a comunidade, uma série de projetos sociais: Escola Aberta, Educação Integral, Educação Inclusiva, dentre outros programas do governo federal.

A escola participou do Mais Educação no período de 2012 a 2014. Em 2015, quando foi realizada a coleta de dados, essa escola já não participava do PME. Segundo o diretor, o programa foi encerrado devido à falta dos repasses por parte do MEC. Até 2013, o funcionamento ocorreu normalmente seguindo cronograma definido no início do ano. Já em 2014, a informação de que os recursos seriam repassados em duas parcelas. A primeira, a escola recebeu. Já a segunda, segundo diretor, não.

As atividades oferecidas ao longo dos três anos foram as oficinas de ambiente de redes sociais, capoeira, basquetebol, judô, cineclube, xadrez e letramento, nos macrocampos: cultural digital; cultura, artes e educação patrimonial; esporte e lazer e acompanhamento pedagógico (obrigatório).

Nos primeiros anos, 2012 e 2013, o programa atendeu 180 alunos, dos quais 90 alunos do 6º ano, 45 alunos do 7º e 45, do 8º. Em 2014, no último ano do PME na escola, 300 alunos participaram das oficinas. Setenta e cinco alunos de cada ano (6º, 7º, 8º e 9º ano).

Tabela 10: Atendimento do PME/ CEF São José

Ano	Nº alunos atendidos no programa	Série/ano	Valor repassado
2012	180	6º, 7º e 8º	R\$ 26.563,80
2013	180	6º, 7º e 8º	Não repassado. Saldo do ano anterior: R\$ 18.189,88
2014	300	6º, 7º, 8º e 9º	Não repassado até abril de 2015

Fonte: Elaborado com dados da SEB/MEC, 2014.

Muito bem estruturada em dois andares, a escola, que está localizada na Quadra 16, Área Especial, conta com 18 salas de aula, sala de leitura, laboratório de informática, sala de atendimento especial, dois grandes pátios, quadra de esporte, banheiros, cozinha e tem

capacidade para atender mais de 500 alunos por turno. Tem abastecimento de água e energia da rede pública, água filtrada, esgoto e coleta periódica do lixo. São 122 colaboradores na escola, entre professores, orientadores pedagógicos, supervisores, diretor e vice-diretor, técnicos de secretaria, auxiliares, merendeiras e equipe de segurança e limpeza.

Com 2.139 matrículas, o CEF, apesar de não ter atingido a meta projetada de 5.0 para o ano de 2013, foi a escola com a maior nota do Ideb em São Sebastião: 4,2. Quando perguntado sobre o motivo na queda do índice, o diretor alegou que a meta estipulada realmente estava muito acima. “A escola tem Ideb mais alto do que a meta prevista para todo do DF”.

Tabela 11: Dados Ideb do Centro de Ensino Fundamental São José

Ideb (anos finais)	2005	2007	2009	2011	2013
DF	3,3	3,5	3,9	3,9	3,8
CEF São José	4,2	3,8	4,3	***	4,2

Fonte: Elaborado com dados Inep, 2014*** Sem média na Prova Brasil ou sem taxa de aprovação

C- Centro de Ensino Fundamental Cerâmica São Paulo⁴⁹

Construída, em 1965, para atender os primeiros moradores de São Sebastião, o CEF Cerâmica São Paulo recebeu o nome da olaria São Paulo, na vila que se formou ao redor da Papuda. “A princípio constava de pequeno prédio com poucas salas de aula, uma pequena cantina, uma sala de professores, uma secretaria, alguns banheiros, uma quadra de esportes e nenhum muro. As galinhas e as vacas da vizinhança faziam parte do cotidiano escolar” (PPP CEF São Paulo, 2014, p. 7). O CEF Cerâmica São Paulo, localizado na Rua 1, lote 101, no Setor Tradicional de São Sebastião, é regulamentado pelo Decreto nº 481, de 14 de janeiro de 1966.

Como naquela época eram poucas as escolas, a demanda por vagas aumentou não comportando mais no antigo prédio. Em 1992, no mesmo terreno, foi construído um prédio com 10 salas de aula e dois banheiros para os alunos. O prédio antigo foi demolido e em seu lugar foi erguido um segundo bloco com cantina, três salas de aula, biblioteca, uma sala de artes, sala de professores e banheiros. Nesse mesmo período, a quadra de esportes foi reformada. Em 2000, foi criado o Conselho Escolar do Centro de Ensino Fundamental

⁴⁹ No CEF Cerâmica São Paulo, apenas o professor comunitário foi entrevistado.

Cerâmica, com representação de professores, pais e alunos. Em 2002, com a posse de uma nova direção, foi elaborado um novo projeto político e pedagógico com o objetivo principal de democratizar os trabalhos educativos e transformar a escola num ambiente criativo de liberdade e participação (PPP, 2012, p. 7).

Segundo documento da escola, o PPP (2012, p.9), entre os anos de 2002 e 2008, formou-se um “grupo de direção e professores efetivos que, juntamente com alunos e pais conseguiram construir uma escola participativa que avançou em todos os aspectos e procura agora firmar a sua identidade de escola pública crítica, democrática e de qualidade”.

Sobre o perfil da comunidade local, consta no Político Pedagógico (2012, p. 9),

A maior parte dos moradores desta comunidade trabalha como assalariados ou autônomos que tem uma renda muito aquém de suas necessidades. Há também um grande número de desempregados que, acreditando na possibilidade de emprego e moradia, deixaram seus estados natais para tentar a ‘sorte’ aqui. Essa melhoria de vida, na maioria dos casos, não se concretizou e acabou provocando o inchaço populacional e o aumento da pobreza e da violência na cidade. Os problemas financeiros trazem reflexos claros para a comunidade. Aqui se encontra um número muito grande de famílias sem a figura paterna e que, por necessidades econômicas, transforma a mãe em fonte de sustento da família e acarreta o ‘abandono’ dos filhos à própria sorte. Esta situação social tem aumentado e provocado uma crise na instituição familiar, levando muitos jovens e adolescentes a procurar nas ruas, na violência e na marginalidade social respostas e conforto para seu sofrimento.

A escola atende o Ensino Fundamental de nove anos — anos finais do 6º ao 9º ano e conta com sala de recursos generalista (anos finais); sala de recursos específica (deficiência visual e auditiva). Conta com 12 salas de aula, sala de leitura, biblioteca, cozinha e oferece aos alunos educação em tempo integral; ensino especial (Transtorno Global do Desenvolvimento); ensino especial (Deficiências Múltiplas); equipe especializada de apoio à aprendizagem (psicólogo e pedagogo itinerantes); e orientação educacional.

Em relação ao Programa Mais Educação, a escola, que tem capacidade para atender aproximadamente 500 estudantes por turno, participa do programa desde 2012, com 180 alunos do 6º ano, nos dois turnos (90 em cada turno). A escola tem 951 alunos matriculados segundo Censo da Educação Básica de 2014.

As atividades desenvolvidas no Programa nesses três anos (2012, 2013 e 2014) são acompanhamento pedagógico com orientação de estudos e leitura (obrigatório), educação ambiental (a escola tem uma horta mantida pelos alunos do programa), xadrez, atletismo, judô e informática.

Tabela 12 - Atendimento do PME/ CEF Cerâmica São Paulo

Ano	Nº alunos atendidos no programa	Série/ano	Valor repassado
2012	180	6º ano	R\$ 22.900,00
2013	180	6ª ano	R\$ 24.700,00
2014	180	6º ano	Não repassado até abril de 2015

Fonte: Elaborado com dados da SEB/MEC, 2014.

Até 2009, a escola atingia a meta estipulada do Ideb, mas sempre ficava abaixo da nota geral do DF. Em 2011, antes de aderir ao Mais Educação, a escola teve 4,1 no Ideb, nota maior do que a meta prevista para a escola (3,6) e superior à nota geral do DF (3,9). Entretanto, em 2013, o Ideb projetado era 4,0, e a escola ficou com 3,5. Quando perguntado sobre esse resultado, o entrevistado não soube avaliar. Sobre a contribuição do PME para melhoria do indicador, disse que acha difícil essa relação uma vez que poucos alunos da escola participam do programa.

Tabela13: Dados Ideb do CEF Cerâmica São Paulo

Ideb (anos finais)	2005	2007	2009	2011	2013
DF	3,3	3,5	3,9	3,9	3,8
CEF/SP	3,1	3,2	4,1	4,1	3,5
Meta/CEF/SP	3,0	3,1	3,3	3,6	4,0

Fonte: Elaborado com dados Inep, 2014.

3.2 O Programa Mais Educação na concepção dos gestores do MEC e da SEDF

Criado em 2007, o Programa Mais Educação, que inicialmente estava sob a coordenação da Secretaria de Educação, Diversidade, Continuidade e Inclusão (Secadi) do MEC e depois passou para a Secretaria de Educação Básica, constitui-se como estratégia da política educacional para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral. De 2004 até 2015, o programa conta, praticamente, com a mesma equipe de gestores, formada ainda quando o ministro da Educação era Tarso Genro.

Em 2013, houve uma mudança na direção de Currículos e Educação Integral, mas o coordenador de Educação Integral permaneceu. Portanto, é possível verificar uma continuidade nas propostas iniciais do Programa mesmo com a mudança de ministros⁵⁰.

O gestor do programa no MEC era professor da rede municipal de Santa Maria (RS). Em entrevista, relatou que participou da concepção do PME e que, muito antes, da criação do programa na Secadi, algumas ações com viés de assistência social e de proteção à criança já eram desenvolvidas, na gestão do ministro Cristovam Buarque, no Programa Bolsa Escola. No final de 2003, o Programa, juntamente com outros do governo federal, se transformou no Programa Bolsa Família. Naquela época, a criança para ter direito ao Bolsa Escola teria que participar de ações complementares na escola. O recurso era repassado às secretarias municipais e estaduais por meio de Plano Anual de Trabalho (PTA's) e não existia um critério específico para classificar a ação complementar na escola.

Em 2004, o MEC cria a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Em 2010, com extinção da Secretaria de Educação Especial, as suas ações foram incorporadas na Secad, assim com a inclusão do "I" de Inclusão, transformando em Secadi⁵¹. De 2004 a 2007, a Secad desenvolveu, juntamente com as redes de ensino, o programa Ações Educacionais Complementares⁵². O programa tinha o objetivo de envolver gestores e técnicos das secretarias municipais de Educação e de organizações não-governamentais (ONGs) em ações educacionais voltadas para crianças, adolescentes e famílias em situação de vulnerabilidade social —carentes, vítimas de abuso, exploração e violência sexual e com problemas de evasão escolar. Uma das ações desse programa foi o *Escola que Protege*⁵³ que prestava atendimento especializado para crianças e adolescentes vítimas de violência física, psicológica ou sexual. Em 2005, o MEC lançou o *Programa Escola Aberta*⁵⁴, para incentivar

⁵⁰ No primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foram três ministros: Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad. Já no governo de Dilma Rousseff, foram seis ministros: Fernando Haddad, Aloizio Mercadante, José Henrique Paim, Cid Gomes, Renato Janine e Aloizio Mercadante.

⁵¹ A Secadi em articulação com os sistemas de ensino implementa políticas educacionais nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação especial, do campo, escolar indígena, quilombola e educação para as relações étnico-raciais. O objetivo da Secadi é contribuir para o desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino, voltado à valorização das diferenças e da diversidade, à promoção da educação inclusiva, dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental, visando à efetivação de políticas públicas transversais e intersetoriais.

⁵² O programa de ações educativas complementares teve início em 2004, com investimentos de R\$ 16 milhões e 175 parcerias. Em 2005, o MEC liberou R\$ 20,8 milhões para celebração de 250 convênios.

⁵³ Realizado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC), em parceria com a organização não-governamental Hathor – Ações de Amor à Vida, o Escola que Protege trabalhava em três frentes: capacitação de professores, rede de proteção às vítimas de abuso sexual ou violência e Escola para a Paz, destinada a pais e familiares das vítimas de abuso. Foi incorporado ao Mais Educação.

⁵⁴ O programa Escola Aberta foi desenvolvido em parceria pelos ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego, do Esporte e da Cultura e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O objetivo era promover a melhoria da qualidade da educação e ampliar as oportunidades de acesso a

a abertura, nos finais de semana, de unidades escolares públicas localizadas em territórios de vulnerabilidade social.

O entrevistado relata que a ideia de discutir o espaço e o tempo na escola na perspectiva da educação integral permeava essas ações e programas do MEC de 2004 a 2007. Nesse período precursor ao PME, com nova direção de Currículos e Educação Integral da Secretaria de Educação Básica no MEC, veio o conceito de *Cidade Educadora*, incorporando parte da ideia de que a educação não ocorre apenas nos limites da escola, mas em todos os espaços da comunidade.

Esse conceito quer dizer que a educação integral pressupõe que a cidade inteira, como um todo, é uma grande sala de aula. Usamos um provérbio africano, que virou um mantra do Mais Educação, que diz: É preciso toda uma aldeia para educar uma criança. É nesse sentido (G1).

Para o gestor, além dos princípios e diretrizes que norteiam a educação integral, dois projetos, em especial, tiveram influência na concepção do Mais Educação. O primeiro foi o *Programa Escola Integrada*⁵⁵, em Belo Horizonte (MG), e o outro foi o *Bairro-Escola*, da prefeitura de Nova Iguaçu (RJ)⁵⁶.

É necessário quebrar o paradigma na educação. E pensar em fazer educação integral sem espaço na escola. Se a gente fosse esperar ter condições, o programa nunca ia sair. O programa traz consigo as características da intersetorialidade e da territorialidade para acontecer. No governo federal, envolve diversos programas. Mas é necessário pensar em outros espaços além da escola. (G1)

De fato, com a incorporação de Programas do MEC e com parcerias de outros órgãos do governo federal, foi criado em 2007, por meio de Portaria Interministerial, o programa Mais Educação. Segundo publicação *Série Mais Educação* (2009, p. 25), da Secretaria de Educação Básica do MEC,

atividades educativas, culturais, esportivas, de lazer e de geração de renda por meio da abertura de escolas públicas de 5ª a 8ª séries e de ensino médio nos sábados e domingos. As atividades estão à disposição de toda a comunidade e visam à melhoria do relacionamento entre professores, alunos e familiares, de maneira a reduzir os índices de violência entre os jovens, sobretudo aqueles em situação de vulnerabilidade social. Em 2012, as ações do programa Escola Aberta foram incorporadas ao programa Mais Educação (ação Escola-Comunidade). Ao fazer a adesão ao programa Mais Educação, escolas públicas podem solicitar recursos ao MEC para abrir as unidades aos sábados ou domingos para receber pais e alunos.

⁵⁵ Criado em 2006, pela Prefeitura de Belo Horizonte, o Programa Escola Integrada é intersetorial que concebe a educação como um processo que abrange as múltiplas dimensões formativas do aluno. O programa utiliza os espaços das escolas e das comunidades.

⁵⁶ O programa Bairro-Escola foi iniciado em março de 2006, com o objetivo de estimular a integração da criança com o lugar onde mora e contribuir para um melhor rendimento escolar.

A articulação entre Educação, Assistência Social, Cultura e Esporte, dentre outras políticas públicas, poderá se constituir como uma importante intervenção para a proteção social, prevenção a situações de violação de direitos da criança e do adolescente, e, também, para melhoria do desempenho escolar e da permanência na escola, principalmente em territórios mais vulneráveis.

Sobre as transferências dos recursos financeiros às escolas públicas para o PME, o entrevistado afirma que são caracterizadas como voluntárias. No regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, previsto na Constituição Federal, a União presta assistência financeira e técnica aos entes federados. Essa assistência financeira se dá por meio das transferências voluntárias, que dependem do orçamento da União. Isto é, são recursos liberados de acordo com o orçamento do governo federal e a aprovação dos projetos a serem desenvolvidos. Sobre essa questão, o representante do MEC esclarece:

Os recursos do Mais Educação são do salário-educação. É uma transferência voluntária. Isto quer dizer que o atendimento não é universalizado. Não temos como atender todas as escolas. Por isso, pré-selecionamos as escolas e para participar, a escola precisa aderir ao programa, indicar as atividades pretendidas e o número de alunos que irá participar do programa. Em média são transferidos 52 mil reais por ano para cada escola. O repasse é anual e, normalmente, feito em uma única parcela. Mas esse valor é uma média. Há escolas que recebem bem menos desse valor e outras que recebem mais de 100 mil reais. Depende muito do projeto da escola e do número de alunos para cada atividade. Não são todos os alunos matriculados na escola que participam do programa. Apenas uma parte deles. E é a escola quem indica o quantitativo (G1).

Isto quer dizer, que as despesas para a execução do programa “correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação” (Art. 6, do Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010).

Já sobre os critérios de atendimento do Programa, o MEC orienta, por meio da publicação Passo a Passo (2013, p. 22), que cada escola, “contextualizada com seu projeto político pedagógico específico e em diálogo com sua comunidade, será a referência para se definir quantos e quais alunos participarão das atividades, sendo desejável que o conjunto da escola participe nas escolhas” e recomenda, caso a escola não atender a totalidade de seus estudantes, adotar os seguintes critérios:

- Estudantes que estão em situação de risco, vulnerabilidade social e sem assistência;
- Estudantes que congregam seus colegas – incentivadores e líderes positivos (âncoras);

- Estudantes em defasagem série/idade;
- Estudantes das séries finais da 1ª fase do ensino fundamental (4º / 5º anos), nas quais há uma maior evasão na transição para a 2ª fase;
- Estudantes das séries finais da 2ª fase do ensino fundamental (8º e/ou 9º anos), nas quais há um alto índice de abandono;
- Estudantes de séries onde são detectados índices de evasão e/ou repetência (MEC, Passo a Passo, 2014, p. 13).

Porém, a cada ano o MEC define novos critérios de priorização de atendimento e publica documentos como o *Manual de Operações do Mais Educação e Programa Mais Educação – Passo a Passo*.

Para cada ano de atendimento, os critérios mudam um pouco. No primeiro ano do programa, o critério era escolas localizadas nas capitais, com mais de 40 alunos, ter unidade executora, estar em situação de vulnerabilidade e de baixo Ideb. Depois, o critério passou a ser escolas já atendidas pelo programa, e aos poucos, fomos ampliando o atendimento para outros municípios de acordo com o orçamento do MEC. Temos em torno de R\$1,6 bilhão ao ano para o programa, e muitas escolas ficam com um saldo de um ano para outro. Em 2014, ampliamos o atendimento sem aumentar o orçamento do programa. (G1)

Muitas vezes, esses critérios não ficam precisos para diretores de escolas e gestores das secretarias de educação. Como se pode verificar na fala da representante da SEDF na Regional de Ensino em São Sebastião. Além disso, ela afirma não conhecer o número de escolas pré-selecionadas naquela RA e afirma que o maior motivo da escola não aderir ao Programa é pela falta de estrutura e as que aderiram funcionam na base do improvisado.

Não sei te dizer quais são os critérios para a escola ser pré-selecionada. Isso tá no sistema. A escola recebe diretamente essa informação. Quando ela entra no PDDE Interativo, já aparece. Mas muitas vezes a escola é pré-selecionada, começa a fazer o cadastro e não envia ao MEC. Quem tem acesso é o diretor da escola. É ele quem pode verificar se foi pré-selecionado. A gente (na Regional) não tem acesso (G2).

Em 2008, os critérios eram escolas de baixo Ideb (abaixo de 2,9) em regiões de vulnerabilidade social em todas as capitais dos estados brasileiro, cidades das regiões metropolitanas com mais de 200 mil habitantes. Em 2009, segundo Resolução nº 4/2009 do FNDE, além das escolas atendidas em 2008, incluíram as escolas municipais ou estaduais localizadas nas cidades de regiões metropolitanas ou no entorno das capitais com mais de 100

mil habitantes, com Ideb apurado em 2007, baixo em relação à média do município e com mais de 99 matrículas no Censo Escolar de 2008, em municípios com mais de 50 mil habitantes em estados de pouca densidade populacional, a que atuarão como polos locais e em municípios atendidos pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) (Portal do MEC)⁵⁷.

No ano seguinte, em 2010, foram incluídos novos critérios e assim, a cada ano, são publicados no Manual do Programa, os critérios para o atendimento daquele exercício. Mas sempre há, na realidade uma ampliação no atendimento com a inclusão de novas escolas, além das que já estavam pré-selecionadas para aderirem ao Programa.

Embora muitas escolas sejam pré-selecionadas pelo MEC (em 2014, foram mais de 80 mil escolas), muitas não aderem ao PME. Em relação a essa questão, os gestores do MEC e da SEDF divergem nas suas opiniões. Para ele, representante do MEC, apesar da escola afirmar a falta de espaço, a escola, na realidade, não quer assumir o ônus do professor comunitário.

Algumas escolas pré-selecionadas não realizam o cadastro no programa. Para o atendimento de 2014, selecionamos mais de 82 mil escolas em todo o Brasil, 58.651 concluíram o cadastro. Os motivos alegados são vários. Vão de escolas que não têm espaço para atividades esportivas ou culturais ou não têm condições de custear um professor da escola para ser o professor comunitário com 20 ou 40 horas aula para o programa (G1).

Para o representante da SEDF, as escolas realmente não têm espaços adequados para o Programa. Não foram pensadas para receber alunos em atividades fora da sala de aula.

Eu sei que aqui em São Sebastião, algumas escolas foram pré-selecionadas e não aderiram o programa. Por que não fez adesão? Porque não tem estrutura para receber o programa (G2).

Para o MEC, as atividades do PME não precisam ser realizadas na escola. Segundo o Decreto nº 7.083/2010, “as atividades poderão ser desenvolvidas dentro do espaço escolar, de acordo com a disponibilidade da escola, ou fora dele sob orientação pedagógica da escola, mediante o uso dos equipamentos públicos e do estabelecimento de parcerias com órgãos ou instituições locais”.

O Programa, segundo Manual Operacional de Educação Integral (2014, p. 3), é “uma ação intersetorial entre as políticas públicas educacionais e sociais, contribuindo, desse

⁵⁷ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/mais-educacao/municipio-participantes>

modo, tanto para a diminuição das desigualdades educacionais, quanto para a valorização da diversidade cultural brasileira”. Dessa forma, essa estratégia promove a “ampliação de tempos, espaços, oportunidades educativas e o compartilhamento da tarefa de educar entre os profissionais da educação e de outras áreas, as famílias e diferentes atores sociais, sob a coordenação da escola e dos professores” (MEC, 2014, p. 4).

No entendimento dos gestores do MEC, para ampliação de espaços, não há necessidade de que as oficinas sejam realizadas na escola. Parcerias poderão ser feitas para que espaços públicos sejam utilizados pela escola. Sobre esse assunto, os diretores e professores comunitários também falaram dos riscos de realizar atividades fora da escola.

Sobre se há articulação na gestão, as falas dos entrevistados indicam que não há acompanhamento nem monitoramento do MEC em relação às atividades do Mais Educação nas escolas. Em relação aos recursos liberados pelo governo federal às escolas para execução do Programa, o responsável pela prestação de contas é o diretor, como presidente da unidade executora. Além disso, a prestação de contas é feita pelas escolas para o FNDE e não para o MEC.

Não há monitoramento. Contamos na realidade com os conselhos sociais. As escolas prestam contas ao FNDE dos recursos financeiros recebidos. Normalmente há saldos de um ano para outro. Nossa preocupação é fazer com que as escolas possam melhorar o pedagógico (G1).

Quem presta contas é o diretor da escola. Tem toda uma Resolução para prestação de contas que a escola tem que seguir. Então, a prestação de contas é toda responsabilidade da direção da escola, que passa para a Regional e depois para a SEDF, que depois de dar “ok” envia ao MEC. Agora a gente tem aqui uma equipe do financeiro que ajuda a escola quando precisa (G2).

No Manual de Operações do Mais Educação (2014, p. 70) , constam orientações para que as escolas junto às unidades executoras busquem “informações e a solução de dúvidas acerca da execução e/ou de prestação de contas dos recursos referentes ao programa” e que a elaboração e apresentação da “prestação de contas dos recursos recebidos por intermédio do PDDE/Educação integral deverão seguir os procedimentos definidos na Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, disponível no portal www.fnde.gov.br” . Sobre pendências ou dúvidas na prestação de contas, os gestores da escola deverão procurar diretamente ao FNDE.

Neste aspecto de prestação de contas, voltemos ao modelo gerencialista com os princípios de racionalização, eficiência, eficácia e produtividade. A descentralizar recursos diretamente para as escolas, a prestação de contas se torna imprescindível, afinal são recursos públicos. Mas as funções do diretor se acumulam na gestão pedagógica, administrativa e

financeira da escola. Para cada programa seja federal ou distrital, a prestação de contas é feita por sistemas. No caso do PDDE é o SIGPC – Sistema de Prestação de Contas do FNDE. Para acessá-lo é necessário senha e bastante tempo para preenchimento de formulários eletrônicos. Aumenta o trabalho do diretor que passa parte do tempo em sistemas. É a racionalização do modelo gerencialista que desumaniza as relações na escola.

Foi observado ao longo das entrevistas que o setor responsável pela elaboração do Programa não quer envolvimento com a prestação de contas. Criam-se as ações e os critérios de atendimento, mas o acompanhamento da situação financeira das escolas em relação ao PME e as pendências em relação à prestação de contas não são tarefas dos gestores do MEC nem da SEDF, e sim, da escola.

Quando perguntado à Coordenação Regional sobre o aproveitamento dos alunos em relação às atividades oferecidas pelo Programa, o entrevistado diz não ter como acompanhar e que isso fica por conta de cada escola.

Nós não temos uma avaliação pontual do Programa aqui em São Sebastião. O que acontece é que cada escola verifica como tá o andamento e se os alunos estão aproveitando essas atividades. A Regional não tem esse acompanhamento. Você pode estar vendo sobre os resultados na própria escola. Se você me perguntar quais são os ganhos com o programa, eu vou dizer que é muito pontual. É a escola que acompanha (G2).

Sobre os recursos previstos para o exercício de 2014, não há convergência nas respostas. Para o MEC, todos os repasses de 2014 foram feitos. Pela primeira vez, os recursos foram ou seriam repassados em duas parcelas. O MEC alega que houve atraso nos repasses, sendo a segunda parcela paga em junho de 2015. Mas muitas escolas, segundo a Regional de São Sebastião, até o final de 2015, não receberam a segunda parcela.

Normalmente, os recursos vêm em uma única parcela anual. Em 2014, o MEC anunciou que o recurso seria repassado em duas parcelas....mas só veio uma parcela. Eu fiz um levantamento junto às escolas e muitas não receberam....houve até uma reunião na Secretaria, em maio, para falar sobre o assunto. Há escolas que não recebeu nada (*sic*). Está todo mundo aguardando. Com esse atraso, fica muito complicado para as escolas. Muitas nem contrataram os monitores este ano. Outras estão usando os monitores do programa Educador Social do DF. Então, ao invés de pagar os monitores do Mais Educação....os recursos (federais para o programa) praticamente só dá para pagar os monitores....então com o atraso, algumas escolas estão usando os monitores do Jovem Educador. Mas tem escola que interrompeu com o programa....tem escola que tem saldo do ano anterior, então está bem. Mas muitas não têm. As crianças são prejudicadas (G2).

Sobre os recursos, o Manual Operacional de Educação Integral (2014, p. 19) diz que os recursos destinados às escolas serão repassados por intermédio do PDDE/Educação Integral, “em conta específica, aberta pelo FNDE, no banco e agência indicado no cadastro da entidade no sistema PDDEweb, em nome da Unidade Executora Própria (UEX) representativa da unidade escolar”. Mas esse repasse está condicionado à apresentação e à aprovação de prestação de contas pela UEX e a situação de adimplência da EEX.

Foi observado em todas as escolas que o presidente da Unidade Executora (UEX) é o diretor da escola. Apesar de a descentralização incluir o conceito de participação⁵⁸ nas decisões da escola, foi verificado pelas falas dos entrevistados que, apesar de constar uma UEX na escola, na realidade, a responsabilidade das decisões e da prestação de contas fica para o diretor.

Segundo Cury (2002, p. 176), em muitos municípios os conselhos civis são instrumentos de mandonismo e/ou de troca de favores quando deveriam ser “instrumentos de cidadania, de democracia e de controle do Estado. Implicam o cidadão com os destinos da escola, ampliam os espaços públicos de decisão, têm a função de democratizar a informação para todos e podem controlar desmandos do poder”. Da mesma forma, ocorre nos conselhos escolares.

Sobre quantas escolas estariam inadimplentes pela falta de prestação de contas ou por não terem suas contas aprovadas, não obtivemos resposta do representante do MEC, uma vez que o órgão responsável por receber as prestações de contas é o FNDE.

Ao analisar esta posição em relação à prestação de contas, parece que não ocorre articulação entre MEC, FNDE e escola; o trabalho é fragmentado: um elabora, outro financia, outros executam. De modo que, a execução do programa fica sob a responsabilidade da escola. Verifica-se que a descentralização dos recursos obedece a focalização de políticas do governo federal, mas os resultados de melhoria e a forma como os recursos são aplicados ficam a cargo da escola, que além de suas competências, arca também com a burocracia do programa.

Fomos ao FNDE e também não foram encontrados dados sobre inadimplência no PDDE/Educação Integral. Mas, de fato, em 2015, por conta da crise econômica e dos ajustes no orçamento da União, o MEC deixou de repassar recursos para diversos programas, entre eles o Mais Educação. O ano de 2014 foi ano de eleição presidencial e os repasses seguem outro cronograma definido pelo Tribunal Federal Eleitoral. Até o mês de setembro, apesar do

⁵⁸ “Participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão” (CURY, 2002, p.172)

MEC alegar pagamento, diversas escolas não receberam a segunda parcela de 2014 do Mais Educação.

O orçamento de 2015 sofreu vários cortes ao longo do ano, dessa forma, o Programa Mais Educação não abriu adesão para este exercício. Apesar do *slogan* do segundo governo de Dilma Rousseff ser *Brasil, Pátria Educadora* e, em seu discurso de posse, ter garantido sequência à implantação da educação em tempo integral, até o fim da elaboração desta dissertação não havia definição para o PME para 2016. O novo ministro, Aloizio Mercadante, assumiu pela segunda vez a pasta no dia 2 de outubro de 2015.

No seu discurso de posse, a presidente Dilma destaca o lugar da educação para o desenvolvimento do país.

Ao bradarmos *Brasil, Pátria Educadora* estamos dizendo que a educação será a prioridade das prioridades (...). Só a educação liberta um povo e lhe abre as portas para um futuro próspero. Democratizar o conhecimento significa universalizar o acesso a um ensino de qualidade de todos os níveis – da creche à pós-graduação. (...). Assim, à nossa determinação política se somarão mais recursos e mais investimentos (BRASIL, 2015)⁵⁹

Apesar dos baixos valores e dos atrasos nos repasses dos recursos, para o coordenador intermediário da Regional de Ensino, o programa tem um significado relevante para a aprendizagem dos alunos. Para o entrevistado, entre os problemas na execução do PME estão o espaço físico e a falta de estrutura das escolas.

Eu acho que o atendimento às crianças é o ponto válido do programa. Você se sente mais pertencente à sua comunidade e à sua escola. Além do acompanhamento pedagógico, os alunos recebem orientação e participam de outras atividades....e isso é muito importante! Infelizmente, nem todas as escolas derem ao Programa por conta do espaço físico. O espaço na escola não comporta. Para o Programa Mais Educação, a escola precisa de espaços, às vezes a escola tem um pátio só, e aí fica então complicado. As escolas não têm refeitório, elas improvisam um espaço para fornecer o almoço e o lanche dos alunos da educação integral. As mesas são adaptadas. A merenda no ensino regular é feita em sala de aula. Os recursos do programa não ajudam na estrutura das escolas. (...) Muitas escolas não têm estrutura para receber o programa. E isso dificulta muito. Acredito que o Estado deveria verificar: o que essa escola precisa para receber esse programa? Tinha que se investir mais nas escolas que participam do programa. Se é escola de educação integral deveria ter um atendimento diferenciado por parte do Governo para que essa escola realmente pudesse atender bem a esse aluno. Que realmente funcionasse e não fosse um improvisado. (G2)

⁵⁹ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/480013-INTEGRA-DO-DISCURSO-DE-POSSE-DA-PRESIDENTE-DILMA-ROUSSEFF-NO-CONGRESSO.html>

O gestor do MEC reforça também que apesar de suprir algumas demandas sociais da comunidade, o objetivo do Programa é a educação. Melhorar o aprendizado das crianças. Em relação aos resultados do programa no desempenho dos alunos e nos resultados do Ideb, para o representante do MEC, apesar do Mais Educação ter como objetivo a melhoria no aprendizado das crianças, não há como relacionar com a melhoria do Ideb, uma vez que, o atendimento não é universal, isto quer dizer, não atende a todos alunos da escola.

Não há como contar com o Mais Educação para elevar o Ideb da escola. Primeiro porque o programa não atende a todos os alunos. São poucos os que participam das atividades. E segundo, porque o programa tem como objetivo incentivar a jornada ampliada e não diretamente com os resultados do Ideb, que na realidade é uma consequência de todo processo escolar. O Programa procura incentivar as escolas a adotarem o horário integral. Com o horário integral, outros valores são agregados à escola, como as questões sociais, de saúde, de segurança e de alimentação. Os pais podem trabalhar tranquilos sabendo que seus filhos estão na escola. Há também, para as escolas que aderem à educação integral, um aumento no valor da merenda escolar e de 30% do Fundeb. Mas, o mais importante é que o programa busca melhorar o pedagógico da escola. Por isso, entre as atividades escolhidas por cada escola, o Acompanhamento Pedagógico é obrigatório. Em 2014, ampliamos a carga horária de três para seis horas semanais desse acompanhamento. (G1)

Já em relação à questão dos espaços nas escolas, de fato, não são adequados, de acordo com os relatos dos professores e da observação realizadas nas escolas para aplicação das entrevistas. Na maioria das vezes, o professor comunitário tem que improvisar suas atividades em salas pequenas ou no pátio da escola. A construção dessas escolas não foi pensada para atividades extras, além da sala de aula. A quadra de esporte já é, normalmente, utilizada pelas aulas do ensino regular. Em muitos depoimentos, quando há oportunidade, os alunos da educação integral utilizam a quadra, mas não é uma regra.

Porém, segundo orientações do programa, o espaço físico da escola não é determinante para a oferta de Educação Integral. “O reconhecimento de que a escola não tem espaço físico para acolher as crianças, adolescentes e jovens nas atividades de Educação Integral não pode desmobilizar”. A orientação do Programa é que o mapeamento “de espaços, tempos e oportunidades é tarefa que deve ser feita com as famílias, os vizinhos, enfim, toda a comunidade” (MEC, 2014, p. 19).

As orientações indicam que aqueles que elaboram não conhecem as escolas, nem seu entorno. Problemas como violência, a falta de segurança e a responsabilidade de sair com estudantes pela rua para atividades externas inviabilizam o uso de outros espaços além da escola. Não é como pensado, idealizado, que o programa acontece nas escolas. Não é assim.

Além das questões de segurança, transporte, o planejamento, execução e avaliação são fases que não podem ser ignorados. A formação escolar não se dá no improviso. Saviani (2015, p. 290) nos lembra que educação escolar é uma ato intencional e que a “escola é uma instituição cujo papel consiste na socialização do saber sistematizado”.

Em relação à categoria articulação, tanto das escolas com a Regional, quanto da Regional com o MEC, a coordenadora intermediária afirma que com as escolas há articulação com a Regional para o acompanhamento das atividades, mas com o MEC, esse relacionamento não é com a coordenação intermediária nem com as escolas. É feito apenas com a Secretaria de Educação do DF, na Coordenação Geral de Educação Integral.

Quando abre o sistema para o Mais Educação, a Coordenação de Educação Integral avisa às regionais. A gente orienta às escolas para fazerem o cadastro. A gente informa sobre a possibilidade de a escola participar do programa, mas é a escola quem entra no sistema e faz o cadastro. Todo nosso contato sobre o programa é com a Coordenação de Educação Integral da Secretaria. Não há encontros com o MEC. Houve uma vez, em parceria com a SEDF, uma formação sobre prestação de contas(...) no Dinit. Participaram diretores de escola e equipe da educação integral da SEDF. Já diretamente com as escolas é a Regional. A gente sempre visita para saber do andamento, o que está acontecendo, quais são as necessidades entre outras. Nossa coordenação aqui atende à educação integral como um todo, não apenas às escolas que participam do Mais Educação. Temos escolas aqui em São Sebastião que oferecem educação integral, mas como são do ensino médio, não participam do programa do governo federal. Há pouco tempo tivemos uma reunião com todas as escolas para falar do repasse de 2014. A segunda parcela não foi liberada, é isso é muito complicado. Muitas escolas não contrataram monitores este ano. Outras estão usando os monitores de programas do GDF para o Mais Educação (G2).

A articulação entre MEC, Secretaria e escolas realmente não apareceu em nenhum depoimento. De acordo com o Manual de Educação Integral do MEC, deverão ser criados comitês para gerenciar o PME nas demais instâncias. “O Mais Educação constitui-se como espaço de articulação das ações e experiências e de construção de planos de ação coletivos” (Portal do MEC). Para o representante do MEC, todo processo é realizado pelo PDDEWeb.

Tudo é feito pelo sistema, o PDDE Interativo. O sistema indica as escolas com perfil desejado para o atendimento, Quando a escola adere ao programa e insere seu plano, é o próprio sistema que faz a auditoria nos planos da escola. Se há alguma informação errada prestada pela escola, como o número de alunos matriculados, o sistema aponta. Ele cruza com dados do censo da Educação Básica do Inep. Aí o projeto volta à escola para alteração. Tudo pelo sistema. Uma vez aprovado, o sistema dá o ‘ok’ para a liberação dos recursos. Depois vem a prestação de contas. No início do programa, nós tínhamos consultores que analisavam os projetos e até entravam em contato

com as escolas para orientar sobre o preenchimento. Os projetos eram cadastrados manualmente e para isso o MEC contava com vários consultores. Mas agora, o sistema desenvolve tudo sozinho (G1).

A resposta do representante do programa no MEC revela os pressupostos filosóficos que sustentam o PME. São eles: racionalidade - *Tudo é feito pelo sistema*; flexibilidade - *Quando a escola adere ao programa e insere seu plano*; eficácia - *o próprio sistema que faz a auditoria nos planos da escola*; agilidade - *Uma vez aprovado, o sistema dá o 'ok' para a liberação dos recursos*; eficiência - *Se há alguma informação errada prestada pela escola, como o número de alunos matriculados, o sistema aponta*; uniformização/padronização - *Ele cruza com dados do censo da Educação Básica do Inep*; produtividade - *Os projetos eram cadastrados manualmente e para isso o MEC contava com vários consultores. Mas agora, o sistema desenvolve tudo sozinho*. Na resposta do representante não existem pessoas, só o sistema, *que desenvolve tudo sozinho*. O que confirma o pensamento de Castro (2012, p. 133) de que o modelo gerencial busca estabelecer nas escolas uma “cultura organizacional firmada nos princípios de gestão estratégica e do controle de qualidade orientada para racionalização, a eficiência e a eficácia”.

Sobre o regime de colaboração entre os entes federados, a proposta, segundo o Decreto nº 7.083/2010, é que o Programa deve ser desenvolvido com a colaboração, entre União, Estados e Municípios. O art. 4 do decreto diz que no âmbito federal, o PME será executado e gerido pelo MEC que “editará as suas diretrizes gerais”, mas no âmbito local, a execução e a gestão do PME serão coordenadas pelas secretarias estaduais e municipais de Educação.

Há uma coordenação local, na escola, conduzida pelo professor comunitário, ou, como visto nas visitas às escolas, o coordenador de Educação Integral. Esse professor fica com uma carga de 20 a 40 horas para coordenar especificamente a execução do Programa na escola, como a contratação dos monitores, acompanhamento das atividades e da articulação com os outros professores, além de participar as atividades dos Comitês Locais, constituído de professores da escola, pais de alunos, representantes dos estudantes e representantes da comunidade. Esse comitê desempenha o papel de instância permanente de debates acerca dos desafios e das possibilidades na implementação do PME.

Além do professor comunitário, o programa conta com Comitês Metropolitanos ou Regionais, constituídos por representantes das secretarias, gestores escolares e outros parceiros, entre os quais as universidades. No caso de São Sebastião, as escolas participantes do Mais Educação tratam diretamente com a coordenadora de Educação Integral da Regional.

Esta, por sua vez, trata com a coordenação geral de Educação Integral da Secretaria de Educação do DF que, por sua vez, trata, quando necessário, com o MEC.

Portanto, articulação assistemática, burocrática e formal. Segundo Singer (2013, p. 5), muitas políticas públicas são “invariavelmente desperdiçadas quando não há boa articulação entre os níveis de governo, secretarias e equipamentos encarregados de promovê-las, ou seja, quando estes não dialogam nem convergem”. No entanto, o funcionamento desse programa tem sido desconectado e assistemático.

3.3 O programa na concepção dos diretores e professores das escolas públicas atendidas

Nas entrevistas realizadas com os diretores, professores e representantes da Comunidade Escolar dos três Centros de Ensino Fundamental (CEF) em São Sebastião, quatro categorias foram definidas: articulação da escola; gestão escolar do Mais Educação, ações desenvolvidas e projeto pedagógico para gestores e professores.

Em relação à articulação com a família, praticamente todos os professores revelam um quadro de exclusão social. O maior desafio da escola é envolver a família.

A participação da família é pouca. Só nas reuniões bimestrais...com conselhos participativos. Eles gostam bastante do programa. É o que a gente percebe. Como a região é muito carente, eles entendem o programa como onde ficar. Como não tem lugar para os meninos ficarem, ficam na escola. Alguns adoram e entendem o que o filho está aprendendo...mas alguns, não. Querem que o filho fique na escola....se está fazendo alguma coisa ou não, não importa....mas não está em casa nem na rua (PC1).

Nossa comunidade é uma comunidade muito carente, que necessita de mais cuidado, mais atenção. Uma comunidade que não oferece muitas opções de projetos sociais, de esporte (...) os pais dos alunos saem de madrugada para trabalhar. Passam o dia fora...para eles, o programa é muito importante. Eles saem para trabalhar sabendo que os filhos estão em segurança, mas não há uma participação ativa desses pais (...) eles cobram, procuram a gente no início do ano para saber quando o programa vai começar (PC2).

Os diretores confirmam essa ideia.

Nós temos uma clientela muito carente. Nossos pais, responsáveis, infelizmente, não têm noção da importância da educação integral na formação dos alunos. O que a gente percebe, de 90% dos pais, é que o interesse deles para que os filhos participem da educação integral é para os filhos ficarem em horário integral na escola. Ele, o filho, vai almoçar na escola, vai lanche na escola e só será liberado às 16h45. E o pai vê exatamente isso e pede: gostaria que o meu filho participasse daquele programa que fica o dia inteiro na escola. É o dia inteiro na escola e não há preocupação em relação à formação. Eles não têm o interesse em perguntar: professora, o que o meu filho faz no turno contrário? Qual é a atividade que

meu filho participa? Então é assim.....a escola dando auxílio social à família. Muitas vezes, para o filho não ficar na rua. Cerca de 70% das famílias é sustentada pela mãe e, na maioria das vezes, essa mãe sai de casa às 5 horas da manhã e chega às 20 horas. As vezes, nem voltam. Dormem no emprego e os filhos passam a semana sozinhos em casa. Então, estando na escola, em horário integral, já dá uma despreocupada, uma aliviada. Quando há reunião, com os pais dos alunos que vão participar do programa, tentamos conscientizar. Mas já tivemos reunião aqui para pais de cem alunos que só apareceram 6, 4, então é bem complicado. Mas a escola está aí, correndo atrás (G3).

Infelizmente não conseguimos...gostaríamos de ter os pais, a família, mais presentes na vida escolar de nossos alunos, mas para eles a escola, além, é claro, da formação do aluno para melhorar de vida, é o espaço de socialização, de recreação, de diversão que a comunidade, o bairro não oferece. Quando eles vêm à escola, no caso do programa, é para saber por que o filho não está participando. Poucos sabem qual é a proposta da educação integral mas, praticamente, todos querem seus filhos no programa (G4).

O perfil da comunidade atendida nas três escolas atendidas pelo PME é de baixa escolaridade, a maioria dos pais tem o ensino fundamental incompleto. A renda familiar varia entre um a três salários mínimos. É uma comunidade de baixa renda que tem na mãe a principal provedora da família. Muitas alegam o trabalho para justificar a ausência em reuniões ou quando são convocadas pela escola. Muitos dos alunos, adolescentes, são responsáveis por cuidar de irmãos mais novos para que a mãe possa trabalhar.

Nessas escolas foi possível constatar a presença de meninas com idade entre 13 a 15 anos grávidas. A violência entre alunos é também uma realidade. Brigas entre grupos são recorrentes nos intervalos das aulas. Violência dentro e fora da escola. A região de São Sebastião é conhecida pela violência e pelas drogas. Não há espaços públicos como praças, quadras. Próximo de uma das escolas há um bosque com área preservada, mas utilizado pelos traficantes para venda de drogas. São questões e problemas sociais que terminam desembocando no interior da escola e dificultando a ampliação de espaços para educação integral fora da escola.

Para Arroyo (1998), as escolas como espaço educativo devem estender seu papel nas relações sociais para a formação integral de seus alunos. Ao ampliar o tempo pode-se ensinar e aprender mais, não só as disciplinas tradicionais. “Poder experimentar relações e situações mais abrangentes: alimentar-se, assear-se, brincar, relacionar-se, trabalhar, produzir coletivamente na escola” (ARROYO 1998, p. 4). Mas para isso, é necessário que a escola tenha condições e estrutura para ampliar essas relações.

Já em relação à articulação da escola como MEC e com a SEDF para o acompanhamento das atividades, os entrevistados, tanto os professores quanto os diretores, alegaram que não há monitoramento e nem acompanhamento direto por parte do MEC e da SEDF. Esse relacionamento fica por conta da Regional de Ensino do DF.

Para ser sincero...a intermediação é feita pelo pessoal da SEDF...que tem a intermediação com o pessoal do MEC. Mas, o MEC mesmo nunca veio. Tudo é com a Regional. Todo acompanhamento é regional. A coordenação regional é quem pede relatório. Tem até um coordenador regional do programa aqui em São Sebastião, que pede relatório, visita às escolas....essas coisas (PC1).

Me lembro de ter participado de uma reunião sobre prestação de contas. Levamos nesta reunião o problema do ressarcimento dos monitores. Sabemos que é um trabalho voluntário, mas o valor da ajuda de custo é muito baixo. Há uma troca muito grande de monitores. Além disso, temos um problema muito grande em encontrar monitores com o perfil adequado (PC2).

Desde que o programa foi implantado, setembro 2008, nunca recebemos visita de um representante do MEC na nossa escola. Temos uma coordenadora na escola e uma coordenadora regional, intermediária, que está à frente do Programa Mais Educação e..só. O relatório é entregue para a Regional. O acompanhamento é feito na realidade por uma coordenação que acompanha todos os recursos transferidos para as escolas: Mais Educação, PDDE, PDAF (que é do GDF). Então, essa coordenação regional contribui também na prestação de contas (G3) .

O acompanhamento que tivemos nesses últimos anos é via a Regional de Ensino. Me recordo de uma ocasião de uma reunião com o FNDE para tratar da prestação de contas. Acompanhamento pedagógico, que eu saiba, não é realizado pelo MEC. É via Secretaria de Educação, que tem uma gerência, uma coordenação de Educação Integral. Então essa coordenação descentraliza para as Regionais, que têm as coordenadoras intermediárias, que frequentam e dialogam com as escolas em busca de um aperfeiçoamento do projeto (G4).

Percebe-se que a elaboração do PME é do governo federal, via MEC, que repassa recursos às escolas públicas. Nesta forma de atuar, o MEC rompe com os setores intermediários e chega às escolas públicas gerando expectativas que, em seguida não são cumpridas. Assim, modifica as práticas pedagógicas e rotinas da escola e dos professores. Altera a estrutura da escola e cria instrumentos *online* de controles, amarrados no desempenho e resultado da escola. Nota-se que há uma recentralização via controle na prestação de contas e na avaliação.

Sobre o interesse dos alunos e da família em participar do Programa, houve também uma convergência na opinião dos entrevistados. A alimentação foi apontada como atrativo e necessário.

Mais tempo na escola. Esse é o objetivo do programa: ampliar o tempo do aluno na escola; a melhoria no rendimento do aluno. E vou ser sincero.....a alimentação. Tem aluno que não tem o que comer em casa: “Professor, posso participar do Mais Educação”? Respondo: “Pode”. E ele diz: “é que lá em casa não tem comida”. São três refeições. Quem está na educação integral recebe o lanche da manhã, o almoço e o lanche da tarde....Então eu acho isso um ponto positivo. Alimentação saudável, balanceada e acompanhada por um nutricionista. (...) Na realidade, de certa forma, esse programa é a menina dos olhos do diretor. Ele fica dizendo sobre o Mais Educação, que o menino vai ficar mais tempo na escola, que vai desenvolver práticas culturais, esportivas, ambiental e até políticas. Aí, ele fica falando com os meninos.....fomos colocando essa ideia, aí os meninos começaram a querer participar do programa....o aluno quer fazer judô, aqui ele faz de graça. O aluno quer aula de informática, aqui ele tem. Só que a gente segue um critério para o atendimento...não é só dizer eu quero...eu quero. Tem o Bolsa Família, da renda mínima, porque tem até o acompanhamento da frequência....a questão da vulnerabilidade, da distorção idade-série....aí depois se sobrar vaga, a gente preenche com quem tem interesse. A maioria vai querer (PC1).

Eu já tive alunos que participaram do programa e pediram para voltar. São vários os motivos para o aluno querer participar do programa, pelas atividades, pelo almoço....Mas não tem vaga para todo mundo. Eu respondo: “não tem vaga”...Já a turma de aceleração, os alunos precisam ser motivados. Eles têm baixo autoestima (PC2).

Nós temos aqui alunos que participam do programa mais por conta da alimentação. Os pais saem de madrugada para trabalhar e os filhos ficam dormindo....mas eles (os pais) vão sabendo que na escola, os meninos vão ter alimentação, segurança e espaço para atividades esportivas e culturais. Os pais cobram e procuram no início do ano para saber quando as atividades vão começar. Então, é uma demanda muito grande da comunidade. (PC3)

Bom, apesar de atendermos um número muito reduzido de nossos alunos, apenas 10%, você vê que o nível....desses alunos que hoje participam do projeto, além de terem dificuldades no processo de aprendizagem, muitos dependem, exclusivamente, da comida que é oferecida na escola. Pena que é uma minoria sendo beneficiada pelo programa. Se a gente pudesse estender o atendimento, se a gente tivesse espaço físico para atender mais alunos....não é fácil a realidade desses meninos. Não é fácil....eu sou da comunidade e sei como é. Mas a gente vai levando. (G3).

A comunidade já conhece o programa e nos cobra muito. O fato de o aluno ficar na escola de manhã até a tarde, onde ele tem três refeições – quando chega, pela manhã, depois ele tem o almoço e à tarde, o lanche da tarde....então, eu acho isso essencial. É uma parte do programa que atende bem a necessidade da comunidade. O fato de o aluno estar na escola de

manhã e à tarde com três refeições é uma tranquilidade para os pais que estão trabalhando fora o dia todo (G4).

Aqui se percebe o que os estudos de Libâneo (2012, p.13) apontam sobre o agravamento da dualidade da escola pública brasileira “caracterizada como uma escola do conhecimento para os ricos e como uma escola do acolhimento social para os pobres.” Segundo o autor, esse dualismo reproduz e mantém as desigualdades sociais. No PME, foi observado que pelo fato de atender apenas uma pequena parcela dos alunos, se cria uma desigualdade entre os desiguais. As escolas estão situadas em região de vulnerabilidade social, carentes de infraestruturas, de segurança, de oportunidades. Como selecionar apenas 10% dos alunos quando se entende que a escola pública obrigatória, gratuita e de qualidade deve ser universalizada?

Em relação à alimentação, todos os alunos da educação básica de escolas públicas recebem, por dia, uma refeição. É um direito constitucional, que as redes de educação públicas são responsáveis pela oferta. No caso do governo federal, existe o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), mais conhecido como Merenda Escola, que é gerenciado pelo FNDE, autarquia do MEC. Esse programa visa à transparência em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. É considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo e é o único com atendimento universalizado. Os recursos são transferidos de acordo com o número de alunos pelo Censo da Educação Básica do ano anterior.

Segundo Portal do FNDE⁶⁰, “a transferência é feita em dez parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro, para a cobertura de 200 dias letivos. Cada parcela corresponde a vinte dias de aula”. O valor a ser repassado é calculado da seguinte forma: total de recursos é igual ao número de alunos vezes o número de dias, vezes o valor per capita ($TR = \text{número de alunos} \times \text{número de dias} \times \text{valor per capita}$). Para cada etapa e modalidade de ensino, a transferência corresponde a um valor diário. O valor per capita para oferta da alimentação escolar a ser repassado será de:

- ✓ R\$ 0,30 (trinta centavos de real) para os alunos matriculados no ensino fundamental, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos – (EJA);
- ✓ R\$ 0,50 (cinquenta centavos de real) para alunos matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;

⁶⁰ Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>

- ✓ R\$ 0,60 (sessenta centavos de real) para os alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
- ✓ R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do INEP/MEC;
- ✓ R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos.

Destaca-se que, para os alunos do Programa Mais Educação, há complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R\$ 0,90 (noventa centavos de real). Portanto, para os alunos matriculados em educação integral são oferecidas três refeições: lanche, almoço e lanche. Para muitos participantes, esse é o maior apelo do programa.

Além da merenda, as escolas com educação integral recebem valor a mais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Na categoria gestão escolar, foi perguntado sobre a implantação do programa nas escolas, quem administra os recursos recebidos e se o programa produz resultados para a melhoria da nota do Ideb.

Sobre quem administra os recursos e quem presta contas, as respostas reafirmam a responsabilidade do diretor juntamente com a unidade executora. Porém, foi observado que apesar de constar no papel e na fala dos diretores a existência de conselhos escolares, eles não funcionam nas tomadas de decisões da escola.

É a escola. O diretor é o presidente da Unidade, aí tem o tesoureiro, o secretário....mas, é o diretor quem administra e presta conta todo ano. Presta conta num ano do outro ano....por exemplo: este ano vai prestar contas do ano de 2014....o que comprou, o que gastou....justamente para poder receber verbas. Se não gastou tudo, o governo no outro ano só manda o complemento (PC1).

Esse recurso é administrado pela Unidade Executora com a participação de vários segmentos da escola, professores, alunos, pais de alunos, orientadores educacionais, auxiliares, enfim todos aqueles que fazem parte da UEx e tem também o Conselho Escolar, que é o órgão deliberativo das ações que são desenvolvidas. Sempre que a escola precisa aprovar a aquisição de um material para o Mais Educação é feita uma reunião para esse propósito. Uma vez aprovado, a escola executa. É dessa forma que essa verba é administrada (G3).

A prestação de contas é realizada anualmente. Na escola é formada uma pasta do programa, do Mais Educação, que depois a gente encaminha para

nossa regional de ensino. Nessa pasta, tem todo o gasto com o programa. Que gastos são esses? Gastos com as oficinas, com os kits, com os monitores. Esses monitores recebem uma ajuda de custo 320 reais mensais em cada oficina. Hoje nós temos cinco oficinas, temos cinco monitores (PC2).

A direção da escola, em conjunto com o Conselho Escolar, administra os recursos. A direção, o diretor, no caso, eu, sou o responsável pela prestação de contas. Sou eu quem assina. Mas, a prestação de contas é homologada pelo Conselho Fiscal e também pelo Conselho Escolar. (...) A prestação de contas é uma das ações mais difícil. Nós não somos técnicos, somos professores e há um rigorismo grande, e com razão, para que os recursos sejam de fato aplicados naquilo para que foram destinados (G4).

A descentralização de recursos financeiros diretamente às escolas foi uma conquista reconhecida pelos diretores entrevistados. Cabe a esses, a tarefa de prestar contas sobre a correta aplicação do dinheiro recebido. A questão não está na prestação de contas. Está sim em utilizar os resultados das escolas e dos exames dos estudantes para fim de provimento de recursos financeiros

O MEC repassa os recursos dos programas da SEB e Secadi às escolas públicas por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os gestores prestam contas ao FNDE. Em 2012, foi criado um novo procedimento de prestação de contas. Todas as fases de comprovação do uso de recursos repassados pelo FNDE a título de transferências obrigatórias/legais e voluntárias devem ser processadas online por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC)⁶¹.

O FNDE elaborou diversos manuais com passo a passo e organizou encontros nacionais e regionais com a finalidade de orientar gestores de educação no uso desse novo sistema para prestação de contas, mas verificou-se nas falas dos entrevistados que não foi suficiente. Eles reclamam da complexidade do sistema e da burocracia.

Muito se discutia sobre administração escolar, mas em 2007, com o PDE, o diretor assume um novo papel: o de gerente. Para Sander (2009), essas reformas trouxeram uma renovada transposição de conceitos e práticas do gerencialismo empresarial e comercial para o setor público e para a educação. “Esses conceitos impõem decisões administrativas preocupadas em aumentar a produtividade e a eficiência econômica das escolas e universidades, incentivando a competitividade a qualquer custo” (2009, p. 438).

O Mais Educação tornou-se um programa de descentralização de recursos federais que transfere a responsabilidade de execução, aplicação e prestação de contas desses recursos

⁶¹ Disponível em <https://www.fnde.gov.br/sigpc/login.seam>

à escola pública. Verifica-se, que a adoção do modelo de gestão gerencialista, sob a influência do Banco Mundial, para as escolas de educação básica pública numa tentativa de equiparar a gestão aos padrões empresariais, extrapola as funções do diretor que muitas vezes, como constatado nas entrevistas, recorrem a contratação de serviços para prestar contas ao governo federal. É uma forma de intensificar e aumentar o trabalho do diretor escolar.

Quando arguidos sobre como utilizam os recursos recebidos, há consenso entre os entrevistados de que são limitados e, praticamente, servem para pagar os monitores e adquirir material dos kits para as oficinas. Normalmente, um monitor por oficina. Há escolas que contam com cinco ou mais monitores.

Já sobre os impactos do programa na melhoria de desempenho dos alunos e no Ideb, os entrevistados afirmam que, apesar das escolas não atingirem a meta prevista no Ideb (na realidade, duas escolas diminuíram a nota do índice em 2013), os resultados do programa são bons, mas como atende apenas uma parte dos alunos, não há como dar ao programa esse êxito.

Bom, os alunos sempre comentam: professor, muito obrigada....tem uns que falam que a orientadora passou uma matéria muito difícil, mas o aluno foi bem. Em casa, também. O aluno já entende o *facebook*, já sabe ligar o computador corretamente....até o comportamento deles....Ah! a lixeira....é para jogar lixo....então, ele próprio já vê isso....então, eu acho que isso vai mudando a rotina dele (PC1).

Vejo pelos nossos próprios monitores. Muitos são ex-alunos da escola, que participaram do Mais Educação e agora estão no ensino superior. É muito bom ver o retorno deles aqui na escola. É uma pena não poder oferecer a educação integral para todos os alunos. Assim o desempenho de toda escola poderia melhorar. (PC2).

Eu não daria para o programa Mais Educação esse êxito, esse resultado do Ideb. Eu acho que é tudo. Um trabalho em conjunto. Quando nós recebemos o indicador de 2,5 no Ideb, foi o momento que direção, professores e coordenadores pararam e viram que alguma coisa deveria ser feita. O Mais Educação veio para auxiliar. Auxiliou, uma parte, mas ele sozinho e com tantas dificuldades, não basta. O êxito de a gente ter atingido lá em 2007 uma nota que era para 2015 foi graças ao trabalho em conjunto da coordenação, direção e dos professores (G3).

De fato, a escola básica pública se torna complexa demais para ser avaliada por um único índice. Durante a coleta dos dados empíricos constatou-se inúmeras dificuldades e limitações, mas também vimos ações concretas para possibilitar a aprendizagem nas linguagens, códigos matemáticos e vem valores. Percebe-se que a escola pública cria, recria, se inventa, busca alternativas, mas necessita de proventos financeiros do Estado.

3.4 As atividades pedagógica do Mais Educação nas escolas públicas atendidas

Em relação às ações e atividades pedagógicas, quais são os alunos que participam e quais resultados apresentam na sua aprendizagem? Seguem as resposta:

Informática, com redes sociais; educação ambiental com a horta; orientação de estudo; esporte, na verdade, não é esporte geral, e atividades recreativas. Então, eu coloquei o que a gente podia oferecer. A escola tem tatame, então coloquei judô. Nós temos judô aqui,,,,,e de acordo com as atividades, a gente corre atrás dos monitores. São os monitores que trabalham, ficam com os alunos. Conheço um rapaz que trabalha com informática...opa!...aí, pego ele e coloco como monitor....são pessoas da comunidade. O Mais Educação é isso....é você envolver também a comunidade, os monitores (PC1).

Então, escolhemos Letramento – português, e no outro ano incluímos a matemática, laboratório de informática, quer dizer, informática, justamente por ter um laboratório, xadrez, artesanato, jornal e cineclube. Dos macrocampos, foram escolhidas aquelas que teriam mais facilidades na escola (G3)

Nós tínhamos até 2014 cinco oficinas. Uma oficina é obrigatória, que é letramento, leitura, e as outras oficinas ficam por conta da escola. A gente vê aqui o perfil do nosso alunado para escolher as oficinas. Já oferecemos xadrez, judô, capoeira, basquete, futsal, jornal e teatro. Em 2015, não foram oferecidas as oficinas por conta da interrupção dos recursos. (G4)

Segundo o Manual de Operações do Mais Educação (2014), as atividades fomentadas para escolas urbanas foram organizadas em sete macrocampos, das quais são escolhidas quatro. Apenas uma das atividades, acompanhamento pedagógico, é obrigatória. As atividades estão distribuídas nos macrocampos que, segundo documentos do MEC, se interligam com as quatro áreas de conhecimento constantes no currículo da base nacional comum – Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas.

Desta forma, na ampliação do tempo escolar na perspectiva da educação integral busca-se expandir o horizonte formativo do estudante e estimular o desenvolvimento cognitivo, estético, ético e histórico. (MEC, 2014, p. 8).

Em cada dos sete macrocampos, a escola deve escolher as atividades adequadas para sua implementação. Mas é curioso observar a existência de um leque de opção definido pelo MEC para a execução do Programa. Observa-se, que embora atenda o modelo descentralizado, o PME centraliza as atividades que deverão e poderão ser desenvolvidas nas unidades escolares beneficiadas com recursos federais.

Na categoria Projeto Político Pedagógico⁶² foi questionado se e como articula com o programa Mais Educação. Embora os entrevistados afirmarem que a educação integral está prevista nos projetos políticos pedagógicos (PPP) das escolas, não houve uma conformidade nas respostas dos entrevistados.

Na escola, o programa tem articulação com o Projeto Pedagógico. É uma ação importante para escola. Esse trabalho não é independente, não. A articulação vem da coordenação do programa com os professores e alunos atendidos. Então, há, na coordenação pedagógica, uma articulação do programa com os professores (G3).

É um projeto integrado. Nós temos aqui na escola um Projeto Pedagógico que trabalha com o lúdico. É uma lógica de trabalhar a responsabilização dos alunos. O aluno tem a oportunidade de escolher entre as oficinas a que ele quer fazer. É uma complementação para o aluno. É um espaço para que o aluno perceba a escola não como um espaço impositivo, porque do momento em que ele opta, ele também se responsabiliza por aquilo. Nós temos uma demanda reprimida. Nós temos mais alunos querendo participar do que temos condições de ofertar. Então, essa relação do programa com nosso projeto é integrado. O nosso projeto é bem flexível, não é fechado. De acordo com as condições da escola é possível fazer adaptações necessárias, os ajustes necessários para adequar as atividades e tornar a escola mais aprazível, mais interessante e estimular a participação dos alunos (G4).

Observou-se que na condução do PME com o PPP e as práticas pedagógicas, em cada escola, funciona de um jeito. Essa articulação na realidade depende muito da forma como PME é gerido nas escolas pelos diretores e professores. Em uma das escolas, o professor comunitário permanece desde 2012, quando a escola aderiu ao Mais Educação. Em outras escolas, há um rodízio. Cada professor interessado fica em média dois anos à frente das atividades. Assim, segundo os entrevistados, há um envolvimento maior de todos com o programa. Para essa dedicação, os professores comunitários recebem carga de 20 ou 40 horas na escola. No Capítulo I no Art. 15, das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, orienta que na elaboração do PPP deve:

com fundamento no princípio do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, no exercício de sua autonomia e na gestão democrática, o projeto político-pedagógico das unidades escolares, deve traduzir a proposta

⁶² Segundo o MEC (2006, p. 42), o Projeto Político Pedagógico reflete “o planejamento geral que envolve o processo de reflexão, de decisões sobre a organização, o funcionamento e a proposta pedagógica da instituição. É um processo de organização e coordenação da ação dos professores. Ele articula a atividade escolar e o contexto social da escola. É o planejamento que define os fins do trabalho pedagógico. Seu objetivo principal responde as perguntas “para quê”, “para quem” e “com o quê” a escola vai funcionar. O plano e o programa têm um grande significado para esse planejamento.”.

educativa construída coletivamente, garantida a participação efetiva da comunidade escolar e local, bem como a permanente construção da identidade entre a escola e o território no qual está inserida (...) como também as atividades intersectoriais como promoção da saúde física e mental, saúde sexual e saúde reprodutiva, e prevenção do uso de drogas; entre outros.

Um dos professores afirmou que o programa continua sendo tratado de forma isolada na escola e que, apesar de o Mais Educação estar previsto no Projeto Pedagógico da escola, as ações são vistas como entrave para os outros professores, e que, na prática, não há integração do programa com o projeto pedagógico. Parece que não houve alteração nas práticas, pois as atividades realizadas no contraturno não estão articuladas às curriculares. Velhos e novos problemas persistem.

É assim...vou ser sincero...é...esse programa...o que acontece, que eu já percebi, é que parece que são duas escolas. Eu acho errado. Infelizmente, as vezes, as escolas não conseguem fazer essa parte, né? Eu tô desenvolvendo ali a horta, na educação ambiental, o professor de inglês podia tá lá ajudando...mas, infelizmente, isso não acontece. O professor não quer. Este ano, eu conversei com o professor de aceleração. Nós estamos trabalhando juntos...com ele. Mas vamos ver como vai ser.....Mas, infelizmente, tem essa barreira...é o Mais Educação...e não é só aqui não. É em várias escolas. Inclusive essa parte está prevista no projeto pedagógico da escola, mas infelizmente, não é isso que acontece...são duas escolas. Os professores falam: são seus meninos do Mais Educação que estão fazendo bagunça.....Os alunos são da escola. Era para todo mundo trabalhar junto, unido, mas não é isso que acontece. Os outros professores poderiam ajudar o programa, mas fica tudo por minha conta e do monitor. O projeto é da escola, então deveria envolver todo mundo (PC1).

Na realidade, ações externas desorganizam as rotinas da escola; há um descompasso entre o tempo dos governos e tempos pedagógicos e de aprendizagem dos estudantes. Busca-se responsabilizar a escola pelos atos e ações que ela não decidiu.

Para os entrevistados, além da falta de periodicidade nos repasses dos recursos pelo MEC, a burocracia para implantação torna-se um dos entraves, principalmente em relação à prestação de contas.

O grande problema do programa é a falta de regularidade nos repasses. Nós não temos uma previsão, um calendário...aliás, existe um calendário, mas ele é descumprido. Então isso interrompe o Programa. Este ano não oferecemos nenhuma atividade do Mais Educação. Não recebemos ainda a segunda parcela de 2014....outras ações que já participamos também teve interrupção nos repasses. Sempre há e isso é muito ruim. Desmotiva, desestimula. Além disso, há uma certa burocracia...somos uma escola, não temos técnicos. Somos professores e exigem muita coisa na prestação de

contas, que por mais que seja necessário, foge do nosso alcance. Muitas vezes temos que recorrer a um contador (G4).

Acrescenta-se aqui a lista dos problemas apontados pelos entrevistados em relação ao Mais Educação: a) problemas de infraestrutura: vazamentos, falta refeitório, falta banheiros e vestiários, salas de leituras inadequadas; b) problemas administrativos-financeiros e gestão: ausência de formação para equipe de gestão, poucos recursos, reduzido valor da ajuda de custo dos monitores, muita burocracia, falta de periodicidade nos repasses do governo, falta de continuidade nos programas do governo, falta material e equipamentos; c) problemas em relação aos profissionais da educação: falta qualificação.

Temos muitas dificuldades. O refeitório e outros espaços utilizados no programa são improvisados. Não há espaço fixo. Aqui nesse espaço é o refeitório, mas se chove, molha. Mas, nesse mesmo lugar, aqui, também tem aula. Não temos uma sala para o programa. Também a escola não vai tirar uma sala de aula para colocar o Mais Educação. Isso atrapalha o programa.....ficamos improvisando (PC1).

O grande problema é adequar os espaços nas escolas para o programa....e deixar de improvisos. Eu vivo dizendo: a gente está levando esse programa, porque gosta. O próprio MEC, que criou o programa, podia dar um suporte de engenharia.....um banheiro....Imagine um aluno que fica o dia inteiro aqui, faz judô, esporte e depois vai para sala de aula....suado.....como fica???? Então, um banheiro com vestiário. O aluno fala: professor, aqui poderia ter um banheiro com chuveiro....com certeza. Eu acho que seria muito bom....já que é educação integral. O aluno vai ficar oito horas na escola....fedendo....é complicado (PC1)

Nosso grande problema é com remuneração dos monitores. A escola fica responsável por contratar os monitores. Mas, nós temos uma grande dificuldade de achar pessoas qualificadas para ficar com a gente. Há duas oficinas, o letramento, com reforço à língua portuguesa e a de matemática que para encontrar pessoas capacitadas, garimpadas para vir todo dia à escola, trabalhar por quatro horas para ganhar R\$ 320....é uma grande dificuldade. Também falta a Regional ministrar cursos tanto para os coordenadores como para os monitores. Precisamos de formação para o programa (PC2).

A falta de material e de mobiliário. Não adianta a escola ter espaço. Os meninos precisam de um espaço adequado para as atividades previstas no Programa. Não dá para colocar o menino o tempo todo na quadra ou numa sala de informática. Precisamos de mais espaço adequado, com mesas, cadeiras....(PC3).

Bom, hoje a principal questão é o espaço físico. Nós estamos numa escola com 15 salas de aula. A escola teve que se adequar para receber os alunos do Mais Educação. Como eu te mostrei no intervalo, nós tivemos que construir o refeitório numa parte do pátio. A quadra de esportes é precária. O ensino regular já ocupa boa parte da quadra. O que sobra do intervalo dos horários dos alunos regulares é para o Mais Educação. Nós não temos um local para

que esses alunos possam ter uma atividade física. Tem o pátio da escola, mas qualquer atividade lá vai produzir barulho e vai atrapalhar as aulas. Então, hoje a nossa maior dificuldade é o espaço físico (G3).

Numa das escolas pesquisada, o monitor, estudante de Direito, quando aluno participou da primeira turma do Mais Educação.

Então, quando eu era aluno achava que era apenas para ocupar o tempo que estava vago. Hoje, como monitor, vejo como uma oportunidade que o aluno tem para adquirir mais conhecimento e melhorar sua formação ... é muito gratificante poder voltar na minha escola e poder ensinar e estar com esses meninos (M).

Segundo os documentos do PME, o monitor deve ter habilidades, competências e saberes apropriados para desempenhar a oficina ofertada. Cada oficina deverá ter até 30 alunos exceto para as atividades de Orientação de Estudos e Leitura e Campos do Conhecimento, que terão suas turmas formadas por 15 estudantes.

Cada turma deve ser formada por 30 estudantes, O ressarcimento do monitor deverá ser calculado de acordo com o número de turmas, sendo R\$ 80,00 (oitenta reais) para as escolas urbanas e R\$ 120,00 (cento e vinte reais) para as escolas do campo. As turmas poderão ser de idades e séries variadas, conforme as características de cada atividade (Manual de Operações do Mais Educação, 2014, p.18).

O MEC recomenda ainda a não utilização de professores da própria escola para atuarem como monitores, “quando isso significar ressarcimento de despesas de transporte e alimentação com recursos do FNDE”. Boa parte dos recursos transferidos às escolas é para o pagamento de monitores que recebem uma ajuda de custo de acordo com a atividade desenvolvida. Mas diretores e professores revelam que há uma alta rotatividade dos monitores por conta do baixo valor pago pelo Programa. Eles afirmam que o valor não é atrativo e não atrai jovens da comunidade.

Além do baixo valor pago aos monitores, professores e diretores afirmam que, na comunidade, é difícil conseguir estudantes que se disponham e tenham conhecimento e habilidades para monitoria. Diferentemente do que o MEC sugere, de que bastam “pessoas da comunidade com habilidades apropriadas” (2014, p.), professores alegam fatores limitados para encontrar monitores. “Como você troca um monitor de judô?”, questiona um dos professores.

Com base nos dados coletados, perceber-se as dificuldades da escola na execução do Programa. Apesar de ter um professor comunitário, mesmo com 40 horas, ausência de

monitores, pois muitas oficinas são específicas e fogem do conhecimento e da habilidade do professor. Não há compromisso, principalmente em jovens, quando o trabalho é voluntário. E a escola termina no improviso.

A prática do trabalho voluntário na escola, na realidade, revela improvisação e provisoriamente das atividades. Não há compromisso por parte do voluntário com a escola e a rotatividade de pessoas sem proposta pedagógica articulada com o projeto político pedagógico para a escola gerenciar. Segundo Saviani (1995, p. 21) se vê de tudo na escola, e “muito pouco tempo foi destinado ao processo de transmissão-assimilação de conhecimentos sistematizados (...) se perdeu de vista a atividade nuclear da escola”.

Em relação à falta de estrutura física das escolas, há um impasse reconhecido em seu processo de implementação. Devido à reivindicação das escolas, o MEC, em termos de investimentos em infraestrutura, tem procurado atender por meio do PAR e do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) as necessidades apresentadas. Mas a tensão, segundo Leclerc e Moll (2012), continua e necessita de “uma revisão e reorganização dos usos dos espaços dentro e fora da escola”. Mas a realidade nos mostra outro caminho. Principalmente, em 2015, quando os repasses de caráter voluntário do MEC sofreram ajustes e muitos dos programas já consolidados não tiveram atendimento.

Além da estrutura física (no sentido dos espaços já existentes e daqueles que a escolas não contempla), há uma preocupação por parte dos diretores e professores comunitários em relação à organização e ao funcionamento dos espaços. As escolas não têm refeitório. Para o almoço, os espaços são improvisados. Em boa parte das escolas, o almoço é servido no pátio. Quando chove, os alunos são levados para uma sala de aula. Não há também banheiro com chuveiro, falta mobiliário e equipamentos.

A realidade do Programa encontrada nas escolas de São Sebastião não se compara com a concepção da Escola-Parque concebida por Anísio Teixeira para uma educação integral em tempo integral. A concepção de educação escolar ampliada de Anísio Teixeira, que foi implantada em 1950 em Salvador/Bahia e, na década de 1960, em Brasília, contava com um complexo educacional com várias escolas-classe e uma escola-parque. “A escola-parque complementava de forma alternada o horário das escolas-classe, e assim o aluno passava o dia inteiro no complexo, onde também se alimentava e tomava banho” (CAVALIERE, 2010, p. 256).

Em Brasília, a primeira escola-parque foi construída na entre quadra 307/308 Sul⁶³ e inaugurada em 1960. Foi construída nos moldes do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, de Salvador (BA), que tinha capacidade para quatro mil alunos, constava de quatro escolas-classe para mil alunos cada, em dois turnos de quinhentos alunos e uma escola-parque, com setores para administração, educação física, artes, biblioteca, auditório, teatro e pavilhão para atividades industriais.

Sob a influência das ideias pragmatistas de John Dewey, o modelo educacional proposto por Anísio Teixeira visa a integrar toda a população no contexto da sociedade moderna. O pressuposto é que as necessidades sociais geradas pela modernização acelerada cada vez mais impõem obrigações à escola, aumentando-lhe atribuições e funções, razão pela qual a escola não poderia ser meramente de instrução, mas deveria oferecer à criança oportunidades completas de vida, o que compreendia atividades de estudo, de trabalho, de vida social e de recreação e jogos (PEREIRA e ROCHA, 1962, p. 24).

Pensar na ampliação de espaços fora da escola, para as atividades culturais e esportivas, em regiões de vulnerabilidade social, nas quais muitas vezes não existem praças, quadras de esporte, museu, cinema, e muito menos, segurança, e um total desconhecimento dos colaboradores do programa, uma vez que na voz dos entrevistados, justamente, o fato de estar no interior da escola que se confere segurança e proteção aos alunos.

São Sebastião, segundo a SEDF, é uma das as cinco regiões do Distrito Federal com maior vulnerabilidade social. Na fala de um dos entrevistados e pela observação da preocupação das escolas com segurança, por meio de grades e muros altos, constata-se a vulnerabilidade social da região.

⁶³ Sobre a estrutura da Escola Parque da 308 Sul, Pereira e Rocha (2006, p. 5-6) relatam: “O seu projeto arquitetônico é de autoria do arquiteto José Reis, integrante da equipe de Oscar Niemayer, e foi concebido com base no ordenamento urbanístico do Plano Piloto, proposto por Lúcio Costa (1984). (...)A Escola Parque ocupa uma área de 20.544 m², com um conjunto arquitetônico de três edificações: o bloco principal, conhecido como o Pavilhão de Salas de Aula, o bloco do Auditório e o das Oficinas. O Pavilhão de Salas de Aula destaca-se por características próprias do modernismo arquitetônico: sua forma geometricamente leve, apresentando-se sobre pilotis e grandes vãos, cobertura plana. Os amplos espaços definidos pelos pilotis passaram a ser usados como pátio coberto pelas crianças e circulação de alunos e funcionários entre os três blocos. O Pavilhão de Salas de Aula ocupa uma área de 2500 m² de projeção, e abriga a administração da escola, os módulos principais de banheiros, um grande refeitório, além de espaços destinados a outras funções. No pavimento superior, salas-ambiente para as aulas de artes plásticas, música e outras atividades, além da biblioteca. O bloco do Auditório e o das Oficinas complementam o conjunto, com edificações térreas, de linhas retas e sóbrias. O bloco das Oficinas ocupa uma área de 765 m² de projeção, abrigando dois grandes salões, destinados a oficinas, laboratórios e depósito. Já o bloco do auditório mede cerca de 1000 m² e contém foyer ajardinado, palco, plateia, coxias e serviços complementares. Na parte externa, totalmente ajardinada, encontra-se a área esportiva, com piscina semiolímpica e quadras de esporte. Há ainda, junto à área esportiva, um pequeno bloco semienterrado com 220m², para vestiários, lavanderia e casa de máquinas da piscina”.

Buscar outros espaços fica complicado. No início do programa, em 2008, usávamos o espaço da igreja que fica perto daqui. Mas o acesso é pela estrada. Imagina, sair da escola com mais de cem alunos. Não dá. É colocar a vida do aluno em risco. Depois, de um tempo para cá, não deixamos os alunos saírem da escola no intervalo para comprar uma bala lá fora. Recentemente houve um tiroteio na frente da escola bem no horário da saída. Ficamos todos aguardando a permissão da polícia (G3).

Para os representantes das famílias perguntou-se se tinham conhecimento do Programa Mais Educação, se participaram das definições ou se sabiam das atividades na escola e como o PME contribuiu para o desenvolvimento do aluno.

Então, eu tenho meu neto na educação integral. Ele era rebelde, agora melhorou. Ele gosta da educação integral, da comida. Com a educação integral, o aluno não fica na rua, fica na escola, tem alimentação, então, é muito bom. Se fosse por mim, todo menino estaria na educação integral (F1).

Realmente, para nós, pais, a educação integral é muito importante. O menino não fica em casa à toa. Já que ele está no Programa, ele vai ter um reforço e aprender cada vez mais. Então esse projeto é muito importante (F2).

São muitas atividades. Ele faz artesanato, joga bola, faz passeio ...eles botam os meninos para fazer o dever de casa na escola. às vezes, quando o aluno chega em casa não faz nada da escola, não tem tempo. E no Programa, ele já sai com tudo pronto (F1).

A grande mudança foi no comportamento do meu neto. Ele era nervoso, agressivo, rebelde. Ele agora tá carinhoso, mais atencioso e na escola, melhorou muito. Passa com notas boas. Mudou porque teve ajuda. A mãe passa o dia fora, não tem tempo para ver os assuntos da escola. À noite, está cansada e estressada. Na educação integral, ele (o aluno) tem as professoras para ajudar, além do fato dele estar bem guardado na escola, enquanto a mãe trabalha (F1).

Ele melhorou muito. Esse programa devia ter em toda escola, porque como os pais não estão em casa, estão fora, trabalhando, o menino quer ficar na rua e não estuda. O Programa tá tirando o aluno da rua, da droga....para o pai é muito bom saber que o filho tá na escola (F2).

Observou-se que embora cada escola pública tem suas particularidades em relação ao Mais Educação, na visão dos representantes da família constatou-se semelhanças nas falas em relação à proteção e segurança do aluno. Para a família, saber que o filho está na escola indica que não está na rua, está protegido, longe das ameaças da violência e das drogas. Guardado, protegido, enquanto a mãe trabalha. Quer dizer, a escola não é um espaço para agregar valores na formação do aluno, mas, sim, um espaço em que o aluno ocupa num determinado tempo para não ficar na rua. Dessa forma, a escola assume outras funções

sociais. Estudos de Saviani (1995, 19) alertam que “facilmente, o secundário pode tomar o lugar daquilo que é principal”.

Para o autor, a escola existe para propiciar o conhecimento da ciência, pela transmissão-assimilação do saber sistematizado e quando se distancia a escola da especificidade da educação escolar, “esvaziando-a em sua função específica, que se liga à socialização do saber elaborado, convertendo-a numa agência de assistência social, destinada a atenuar as contradições da sociedade capitalista” (SAVIANI, 1995, p.114)

São Sebastião tornou-se uma região conhecida no DF pela violência. Numa das conversas com a direção de uma das escolas, foi mencionado um tiroteio dias antes em frente à escola. Portanto, para a família, a escola representa segurança para seus filhos, que estão ‘guardados’ na escola. Não ficam na rua expostos à violência. Neste caso, a escola, como espaço físico, assume a extensão da casa do aluno.

Nos estudos sobre territórios educativos de Singer (2013 p. 5), essa problemática foi analisada, “espaços da comunidade, como praças e ruas de lazer são muitas vezes subutilizados porque não se encontram em bom estado de conservação ou simplesmente porque a população tem medo de permanecer naquele local público, sentindo-se vulnerável à violência”

Outro ponto observado pela família, em relação ao programa, a alimentação. Uma vez que os familiares, muitas vezes representados apenas na figura da mãe, precisam trabalhar, não há como garantir a alimentação de seus filhos. Não há tempo para preparação dos alimentos como também por falta de recursos. As famílias atendidas pelo programa são de baixa renda. Muitas beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF), pautado na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: a promoção do alívio imediato da pobreza, o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação e a coordenação de programas complementares. No PBF são atendidas aproximadamente 17 milhões de crianças e jovens de 06 a 17 anos em situação de pobreza. Em São Sebastião, 11% das famílias são beneficiadas pelo Bolsa Família.

Dessa forma, a escola assume, mais uma vez, uma função além do aprendizado do aluno. Assume o papel de prover a alimentação aos estudantes. Libâneo (2012, p. 13) alerta para o agravamento da dualidade da escola pública brasileira. Uma escola do conhecimento para os ricos, e a outra, do acolhimento social para os pobres.

Para o autor, esse dualismo é perverso por produzir e manter desigualdades sociais. Prossegue, “circula no meio educacional uma variedade de propostas sobre as funções da escola, propostas estas frequentemente antagônicas, indo desde as que pedem retorno da

escola *tradicional*, até as que preferem que ela cumpra missões sociais e assistenciais” (2012, p. 13).

Para Libâneo (2012, p.16),

essas posições explicitariam tendências polarizadas, indicando o dualismo da escola brasileira em que, num extremo, estaria a escola assentada no conhecimento, na aprendizagem e nas tecnologias, voltada aos filhos dos ricos, e, em outro, a escola do acolhimento social, da integração social voltada aos pobres e dedicada, primordialmente, a missões sociais de assistência e apoio às crianças.

Dessa forma, entende-se que o Programa Mais Educação amplia as funções da escola, para que esta possa atender às necessidades da comunidade e assumir a função de acolhimento social.

Após levantamento do campo empírico com gestores do MEC, da SEDF e nas três escolas selecionadas, observou-se que a realidade do Mais Educação nas escolas não corresponde a propostas dos documentos formais e legais do programa e da educação integral. Enquanto a referência do programa são as escolas parques de Anísio Teixeira, as escolas atendidas pelo MEC não têm espaços adequados, refeitório, vestiário, banheiros com chuveiro, pátios cobertos e descobertos, quadras de esportes, mobiliário e equipe capacitada para a oferta das oficinas.

Constatou-se, ainda, que cada escola vive uma realidade. Enquanto observou-se que em algumas escolas há um envolvimento da direção e professores na implantação do programa. Em outras, o professor comunitário fica isolado. Cabe a ele a responsabilidade de toda a implantação das oficinas e, ainda, recebe reclamação dos colegas pelo barulho e pela ocupação de espaços na escola.

Para o MEC, a execução do programa e o monitoramento das ações são de responsabilidade da escola junto com a unidade executora. Verificou-se, pouca participação da unidade executora. Na realidade, há uma intensificação do trabalho do diretor, presidente da unidade executora. Além do pedagógico, o diretor assume funções da administração e financeiro.

Em relação à articulação entre MEC, SEDF e escolas, atende às prescritas nos documentos oficiais do programa. Portanto, assimétrica, formal e burocrática. A adesão da escola e o plano de ação para o programa é realizado por um sistema informatizado, que sinaliza quando a escola preenche algum dado errado. O sistema faz auditoria do plano da

escola e, uma vez aprovado, encaminha ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para pagamento.

Em relação ao Ideb, na concepção dos gestores do MEC, da SEDF e dos diretores e professores da escola, não há como o programa, sozinho, contribuir para melhoria do índice. Em todas as escolas visitadas, apenas entre 10% a 15% dos alunos participavam das atividades do programa. O atendimento não é universalizado. Além disso, os alunos atendidos nessas escolas são em sua maioria do 6º e 7º ano e vão participar da Prova Brasil⁶⁴, apenas no 9º ano. Portanto, não há como mensurar como o Programa Mais Educação contribui para melhoria do Ideb, uma vez que os alunos atendidos só participarão da avaliação do MEC dois anos após o atendimento no programa.

Com este estudo, constataram-se no PME as seguintes características do modelo gerencial:

- a) descentralização: as escolas recebem diretamente os recursos financeiros em uma conta aberta pelo FNDE;
- b) separação dos órgãos formuladores dos executores: o MEC formulou o programa, mas a execução e a prestação de contas ficam sob responsabilidade da escola;
- c) controle gerencial: o controle do MEC por meio da prestação de contas dos recursos e do índice de desempenho (Ideb);
- d) terceirização: a participação das unidades executoras, entidades privadas na escola, e, em algumas situações pela contratação de serviços como no caso de contadores para fazer a prestação de contas da escola.

Além desses problemas elencados, há reclamação dos diretores das escolas de atrasos nos repasses dos recursos como também a descontinuidade do programa. No período estudado, de 2011 a 2014, interrupções nos repasses e a falta de orientação por parte do MEC prejudicaram a continuidade das oficinas. Recursos do Distrito Federal, do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (Pdaf), foram utilizados para pagamentos de monitores nas três escolas visitadas. Nestas condições, as escolas buscam, por meio do improviso, atender às necessidades da comunidade escolar.

⁶⁴ Segundo o Inep: Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - Anresc (também denominada Prova Brasil): trata-se de uma avaliação censitária envolvendo os alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. Participam desta avaliação as escolas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries/anos avaliados, sendo os resultados disponibilizados por escola e por ente federativo. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação – UnB, no mestrado profissional, elegeu por objeto de investigação o Programa Mais Educação (PME), que induz a ampliação da jornada escolar na perspectiva da educação integral. Como objetivo geral, analisar o PME em escolas públicas urbanas dos anos finais de ensino fundamental de São Sebastião, no DF, entre 2011 e 2014 e nos objetivos específicos: descrever como ocorre a descentralização dos recursos federais para educação básica pública em três escolas públicas de São Sebastião/DF; identificar a gestão entre o MEC e a Secretaria de Educação do Governo do Distrito Federal no Programa Mais Educação; analisar se há efetividade nas escolas públicas beneficiadas pelo Mais Educação, via PDDE, em São Sebastião, em relação aos resultados obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; compreender como as escolas públicas utilizam os recursos financeiros na prática pedagógica e o entendimento dos gestores acerca do Programa Mais Educação.

Neste contexto, além de estudos teóricos, com o objetivo de compreender conceitos que envolvem a descentralização de recursos federais, procedeu-se uma análise documental, incluindo documentos oficiais do governo federal, do Distrito Federal e das escolas públicas. Por meio da investigação no campo, em três escolas beneficiadas pelo programa na região administrativa de São Sebastião, no Distrito Federal, buscou-se, baseada na mediação dialética, identificar as contradições entre as propostas do Programa e o que, de fato, ocorre na prática escolar.

Dentre os estudos realizados, contextualizou-se as características da descentralização e sua relação com a reforma do Estado, nas décadas de 1990 e 2000, como uma orientação de organismos internacionais. Em relação à descentralização dos recursos federais às escolas públicas foi observado que, no Programa Mais Educação, o Ministério da Educação presta assistência financeira voluntária para a ampliação da jornada escolar. A transferência de recursos é operacionalizada pelo FNDE, via o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995. Esse programa, que descentraliza recursos diretamente às escolas públicas de educação, foi proposto no contexto do gerencialismo para racionalizar e induzir mecanismos de aferição do rendimento das escolas sob a ótica neoliberal do governo federal.

O PDDE, a partir de 2004, ampliou as ações e o número de escolas atendidas. Percebeu-se que, houve uma disposição para atender às orientações de organismos internacionais, em especial do Banco Mundial, na elaboração de políticas públicas a partir da

década de 1990 e 2000, com a Reforma do Estado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Contudo, justamente nos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), houve aumento no volume de recursos, ações e atendimento de escolas.

No momento conjuntural dos 1995, existiam as seguintes contradições: a) pressões externas para racionalização de recursos para políticas sociais; b) ações do governo federal de transferência de recursos e de descentralização das atribuições da educação básica; c) crença de que descentralizar era sinônimo de democracia e autonomia para as escolas; d)- movimentos sociais também reivindicavam mais autonomia para as escolas, mais recursos para pudesse encaminhar suas decisões. Portanto, neste contexto, se buscou compreender o discurso, a proposta, a intenção e o que realmente é o programa. Uma vez que a dialética exige sempre um reexame da teoria e da prática (GADOTTI, 2003).

No caso do Mais Educação, recurso descentralizado não significa autonomia, pois as ações, as atividades escolhidas pelas escolas devem seguir rigorosamente às orientações do Manual de Operacionalização do Mais Educação, elaborado pelo Ministério da Educação a cada ano. Os *kits* utilizados nas oficinas são adquiridos pelas escolas com os recursos federais. São materiais pedagógicos e de apoio “sugeridos” para o desenvolvimento de cada uma das atividades.

Nas escolas pesquisadas, verificou-se que, embora tenham recebido orientações por parte do MEC para elaboração e execução do programa, cada uma vive uma realidade em relação ao Mais Educação. Numa das escolas, o diretor em exercício não estava familiarizado sobre as atividades desenvolvidas e indicou o professor comunitário como porta-voz. Já na segunda escola, as informações foram tratadas com o diretor e professor comunitário e, na execução do Programa, há um rodízio entre os professores no papel do professor comunitário ou coordenador da educação integral. Na terceira e última escola, percebeu-se uma integração entre diretor e professor. Apesar de a entrevista ser realizada individualmente, houve uma concordância entre as falas do diretor e do professor comunitário.

Para Sander (2009, p. 84), “existe ampla comprovação empírica sobre a distância entre as leis de educação e a realidade escolar, entre a formulação e execução de políticas públicas de educação”. Também Anísio Teixeira, em 1962, já afirmava que acostumamos a viver em dois planos: o real e o oficial. No plano real, temos as particularidades e originalidades, e no oficial, “com os seus reconhecimentos convencionais de padrões inexistentes” (1962, p. 3). Dizia, são os valores proclamados e os valores reais.

A lei e o governo não consistiam em esforços da sociedade para disciplinar uma realidade concreta e que lentamente se irá modificar. A lei era algo de mágico, capaz de subitamente mudar a face das coisas. Na realidade, cada uma de nossas leis representa um plano ideal de perfeição à maneira da utopia platônica. (TEIXEIRA, 1962, p. 3)

A proposta do MEC em relação ao Programa Mais Educação supunha apoiar a ampliação do tempo e do espaço educativo nas redes públicas de educação básica dos entes federados. Na realidade, não garante a ampliação da educação, do tempo de escolarização. A ampliação do espaço educativo não é uma medida simples para a escola. Trata-se de tarefa complexa e demanda recursos, equipamentos, profissionais e segurança. O deslocamento para espaços que não são ofertados na comunidade como museus, bibliotecas, teatros, depende de ônibus, autorização dos pais, da secretaria de educação, enfim uma logística que inviabiliza a ação, que se esbarra na burocracia e na falta de recursos.

Já o deslocamento para espaços na própria comunidade, expõe alunos e professores a riscos como a violência. A segurança e a tranquilidade dos pais, dos familiares, é ter seus filhos dentro da escola, uma vez que as escolas que foram selecionadas para o programa estão localizadas em regiões de vulnerabilidade social. É justamente na escola, no espaço físico da escola, que eles encontram a tranquilidade necessária para trabalhar. Ao mesmo tempo não há espaços adequados para o Programa nas escolas. A estrutura dos Centros de Ensino Fundamental, em sua maioria, não contempla as necessidades requeridas para o desenvolvimento de oficinas no contraturno, tampouco favorece o enriquecimento de aprendizagem dos alunos.

Em duas das escolas, o espaço é limitado aos pátios coberto e descoberto, ao corredor com as salas de aulas para o ensino regular e a quadra de esporte. Em uma delas, no corredor externo da escola, foi feita uma pequena horta. Se por um lado, um avanço, por outro, apresentado pelo professor comunitário, na maior parte das atividades do Programa, o barulho atrapalha as aulas dos demais alunos.

Na realidade há uma fragilidade na forma como a proposta do Programa é desenvolvida pela falta de conhecimento das escolas públicas brasileiras por parte daqueles que elaboram as políticas. Há um distanciamento entre o governo federal e as escolas públicas. Há uma precarização nas estruturas e condições das escolas para a devida e correta implantação do Mais Educação. Portanto, essas escolas não contam com infraestrutura que favoreça o desenvolvimento de ações diferenciadas, como o proposto pelo PME, tampouco a aprendizagem.

A pesquisa empírica foi fundamental para a compreensão da forma como essas três escolas de São Sebastião vêm incorporando o que prescreve a legislação nacional, como a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes da Educação, e o recém-aprovado Plano Nacional de Educação em relação à educação integral, bem como têm sido impulsionadas a adesão ao PME e sua contribuição para essas unidades escolares que estão na periferia.

Já em relação à gestão, um dos pontos de entrave no PME apresentados pelos entrevistados foi a prestação de contas. A descentralização de recursos financeiros diretamente às escolas trouxe encargos para o diretor junto com as unidades executoras de prestar contas desses recursos, o que é justo e pertinente. São recursos públicos. Porém, na pesquisa de campo, constatou-se dificuldades do diretor na elaboração da prestação de contas.

Nesse modelo de gestão, que prevalece o caráter gerencial, adotado pelas reformas educacionais de 1990 e 2000, há um descompasso entre a formação do diretor e as responsabilidades de gerente da escola. Quer dizer, além das questões pedagógicas, ele gerencia o financeiro. Como visto nas entrevistas, muitas vezes os recursos que deveriam ser aplicados na escola para melhoria do aprendizado é utilizado para pagar um contador para prestar contas. Sobre isso, Sander (202, p. 6) enfatiza “todas essas práticas implicam em repensar o papel do dirigente como protagonista pedagógico, organizacional e político da instituição educacional”.

Acredita-se, considerados os resultados deste estudo, ser possível afirmar que a concepção do Mais Educação por parte do governo federal vem se constituindo como um guia para a implantação da ampliação da jornada nas redes estaduais e municipais de educação. Mas há um descompasso entre a concepção do programa por parte do MEC e a realidade das escolas que aderem ao Mais Educação. Portanto, as condições físicas e de infraestrutura e os conteúdos curriculares do contraturno exigem mais compromisso do governo federal.

Em relação ao Ideb, não há como mensurar a contribuição direta do programa Mais Educação, uma vez que o atendimento não é universal, ou seja, não é aplicado a todos os alunos da escola. Foi verificado também, que, apesar das escolas visitadas adotarem o reforço às aulas diariamente nas oficinas de letramento, não houve nessas escolas estudadas melhora no Ideb. Especificamente, o que se constatou, em duas das escolas pesquisadas, foi justamente o contrário, o decréscimo desse índice.

A perspectiva encontrada em relação à implantação do Programa nas escolas foi de que a concepção de educação integral adotada nada tem a ver com a formação do sujeito em sua integralidade. A educação integral, na percepção dos familiares de alunos participantes do PME, é ter mais tempo na escola para não ficar na rua. É contar com a escola

para que os pais possam trabalhar mais tranquilos. Os filhos estarão protegidos na escola e terão refeição necessária e balanceada. Esta situação exige uma reflexão da gestão escolar e dos gestores públicos.

Nesse sentido, defende-se a ideia de que a política de ampliação da jornada escolar nas escolas visitadas prevê, na realidade, a inserção de adolescentes e jovens na escola na perspectiva da assistência à família, e não, necessariamente, a implantação de uma educação integral com objetivos na formação integral dos alunos. A escola, dessa forma, assume uma função muito aquém da formação educacional do indivíduo. Assume o papel de assistência social às famílias. Protege o aluno da violência das grandes cidades e das drogas, e fornece ao aluno alimentação necessária para o seu dia.

Porém, apesar do Programa não funcionar como propulsor para a formação integral de alunos há que se constatar que ele fomenta a procura da escola pela política de proteção e de assistência social para jovens de regiões com vulnerabilidade social. É a escola do acolhimento social para os pobres.

Portanto, percebe-se que na realidade o Programa Mais Educação é um simulacro. Ao divulgar que o governo federal incentiva a oferta da educação integral para formação das crianças e jovens, gera uma expectativa de melhoria da educação e da escola e depois responsabiliza a escola pelo fracasso na educação.

Assim, pode-se afirmar os seguintes resultados:

- a) limites para mensurar a contribuição direta do programa na melhoria do Ideb, uma vez que o atendimento não é feito a todos os alunos da escola;
- b) descentralização de recursos não significa autonomia das escolas;
- c) articulação assimétrica, burocrática e formal entre MEC/SEDF/Escolas;
- d) recursos destinados ao PME são voluntários e suplementares, além disso os monitores são voluntários, o que caracteriza ações de improvisação e esporádicas;
- d) ações que fomentam a participação e organização da comunidade local, principalmente, em relação à forma como a ampliação do tempo concede a escola um caráter de política de proteção e de assistência social,
- e) agravamento na dualidade da escola pública brasileira, ao atender apenas uma pequena parcela dos alunos se cria uma desigualdade entre os desiguais.

É necessário, por meio do governo federal, estadual ou municipal, ou em regime de colaboração, que sejam viabilizadas, em caráter prioritário, condições físicas, estruturais,

de financiamento para que a conjugação desses elementos possa produzir as condições reais e esperadas para o desenvolvimento da ampliação da jornada escolar e da organização curricular na perspectiva da educação integral.

Para o novo ciclo do Plano de Ações Articuladas (PAR), que começa em 2016 e segue até 2019, o Ministério da Educação deveria priorizar projetos de ampliação de espaços já existentes. Esses projetos custam menos e requerem tempo menor para serem construídos.

A educação integral deve ser entendida fundamentalmente como política pública para a formação do indivíduo. A oferta, no nosso entendimento, deve superar o previsto na meta 6, do Plano Nacional de Educação, com atendimento universal, ou seja, a oferta da educação integral para todas as crianças da educação básica. Afinal, ela é a arma mais poderosa para mudar o mundo. E isso só vai acontecer quando a educação como um todo for realmente prioridade, não apenas no papel ou na propaganda de um governo.

Proposta de Intervenção no Programa Mais Educação

O programa Mais Educação foi criado em 2007 para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da educação integral. As escolas pré-selecionadas pelo MEC para serem beneficiadas devem atender, aos critérios de baixo Ideb, com estudantes provenientes de famílias do Programa Bolsa Família e estar em regiões de vulnerabilidade social. Só uma parte dos alunos dessas escolas participa do programa.

Diferentemente do que o MEC anuncia de que o “Programa busca contribuir para a diminuição das desigualdades educacionais e a valorização da diversidade cultural brasileira na luta contra a pobreza, exclusão social e marginalização cultural; apostando na ampliação do tempo e espaços educativos para a problemática da qualidade de ensino” (BRASIL, 2011), foi observado que o programa não contribui com a diminuição da desigualdade social, pelo fato de atender apenas parte dos alunos.

Na realidade, o Programa Mais Educação, no nosso entendimento, acentua e aprofunda uma desigualdade entre os desiguais. As escolas beneficiadas estão situadas em região de vulnerabilidade social, carentes de infraestruturas, de segurança, de oportunidades. Como selecionar apenas 10% dos alunos quando se entende que a escola pública obrigatória,

gratuita e de qualidade deve ser universalizada? Para a efetividade do programa será necessário atendimento universalizado nas escolas já beneficiadas.

Em outubro de 2015, ao ser recém-empossado como ministro da Educação, Aloizio Mercadante definiu como uma de suas prioridades a revisão do Programa Mais Educação. Em matéria publicada pela Assessoria de Comunicação do MEC, a informação de que conteúdos com maior foco na melhoria do aprendizado, especialmente de português e matemática, serão priorizados. Esse anúncio do Ministério da Educação aconteceu logo após a divulgação do resultado da pesquisa *Avaliação de Impacto e Estudo Qualitativo*, feita pela Fundação Itaú Social e Grupo Banco Mundial. “Entre as conclusões está a de que o programa não melhora o desempenho dos alunos em português, nem em matemática e não tem impacto na taxa de abandono escolar”. Além dos gestores ainda se sentirem inseguros sobre como utilizar os recursos e da falta de instrumentos de monitoramento e avaliação de participação nas atividades.

Em dezembro de 2015, a divulgação do resultado de outra pesquisa⁶⁵, realizada agora pela Fundação Joaquim Nabuco, com escolas beneficiadas em 2013: um dos itens encontrados na pesquisa trata presença do professor comunitário nas escolas. No Brasil, 72% das escolas têm um professor com dedicação exclusiva para educação integral. Catorze por cento das escolas teve problema com as discontinuidades no fluxo dos recursos. Sobre a participação em cursos de formação para educação integral, 54,2% dos gestores e 47,7% dos professores participaram de alguma formação. Sobre os motivos que impedem as atividades a serem desenvolvidas, 40,5% apontam a falta de espaços adequados e 26,1%, falta de monitores qualificados.

Sendo assim, verifica-se para, a partir do exercício de 2016, a necessidade de uma reestruturação do Programa Mais Educação para atender às demandas de infraestrutura física, de mobiliário e equipamentos, de formação de gestores escolares e capacitação dos profissionais da educação. Essas condições apresentadas exigem mais comprometimento por parte do governo federal com as escolas já participantes do PME. Portanto, o MEC deve

⁶⁵ Com o título *Avaliação do Programa Mais Educação no Brasil*, foi apresentada no dia 16 de dezembro de 2015, no auditório do MEC, pesquisa coordenada pela professora Cibele Rodrigues, da Fundação Joaquim Nabuco. Essa pesquisa, com abordagem quantitativa e qualitativa, teve como objetivo avaliar o funcionamento do programa na ótica dos gestores escolares, coordenadores nas secretarias estaduais e municipais de educação, professores comunitários, estudantes e monitores do programa.
http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5015:pesquisa-da-fundaj-sobre-o-programa-mais-educacao-e-apresentada-ao-forum-interministerial-de-educacao-integral&catid=44:sala-de-imprensa&Itemid=183

realizar um estudo mais aprofundado das condições físicas, mobiliário e infraestruturas dessas 58 mil escolas atendidas no ano de 2014 e intensificar a assistência financeira e técnica aos municípios e estados.

O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação dos entes federados se realiza por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), processo de planejamento da política de educação que deve ser implementado em um período de quatro anos. A elaboração do PAR e todo o acompanhamento do seu trâmite são feitos pelo Simec. O terceiro ciclo do PAR vai de 2016 a 2019. A elaboração do PAR é precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em quatro dimensões: gestão educacional; formação de profissionais de educação; práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Nesta última dimensão — *infraestrutura física e recursos pedagógicos* — devem ser priorizadas escolas públicas atendidas pelo PME. Em 2014, último ano de atendimento do programa, 58 mil escolas públicas de ensino fundamental foram atendidas. Estas, então, seriam as escolas prioritárias.

Destacamos que, em 2015, devido a cortes no orçamento da educação, o Mais Educação foi uma das ações prejudicadas. Não houve adesão para esse exercício. O fato de ser um programa de transferências de recursos financeiros em caráter suplementar e voluntário à sua execução depende da disponibilidade orçamentária.

A primeira proposta trata-se então da oferta do programa universalizada a todos os alunos das 58 mil escolas atendidas no ano de 2014. Para isso, as escolas deverão junto à rede de educação que pertence (municipal ou estadual) elaborar o Plano de Ações Articuladas para o ciclo 2016- 2019 em três etapas: o primeiro, o diagnóstico da realidade da escola. Em seguida a elaboração do plano com as atividades que serão executadas no horário regular e no contraturno. A terceira etapa é a análise técnica, feita pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e pelo FNDE. Depois da análise técnica, o ente federado assina um termo de cooperação com o MEC, do qual constam as demandas de cada escola para a execução das atividades do Mais Educação.

Além disso, com a transferência de recursos voluntários, o MEC pode, também, atender além das reformas, a construção de uma escola parque. O termo de cooperação deve detalhar a participação do MEC – que pode ser com assistência técnica por um período ou pelos quatro anos do PAR e assistência financeira, como também as responsabilidades e compromissos da rede de ensino com a oferta da educação integral.

Dessa forma, o MEC não pode receber adesão de novas escolas, até a conclusão do atendimento dessas escolas, no final de 2019. Para atender às necessidades apresentadas o MEC deve priorizar no Plano de Ações Articuladas (PAR), no ciclo 2016 – 2019, reformas e projetos de ampliação de espaços já existentes. Esses projetos custam menos e requerem tempo menor para serem construídos. Além de cursos de formação para gestores e profissionais da educação.

Propõe-se ao governo federal: a) interromper adesão para novas escolas no Mais Educação; b) priorizar as escolas atendidas pelo Mais Educação via PAR melhorando as condições físicas, infraestrutura – banheiros, vestiários, refeitórios, biblioteca entre outros; c) atender as demandas de mobiliário e equipamentos nessas escolas; d) Ofertar por meio do Formação pela Escola cursos de capacitação e formação dos profissionais da educação.

Dessa forma, esta proposta tem como objetivos:

- ✓ Proporcionar às escolas públicas beneficiadas pelo Programa Mais Educação condições físicas, por meio de reformas e ampliação de espaços, para a oferta da educação integral;
- ✓ Priorizar as demandas de mobiliário e equipamentos para essas escolas;
- ✓ Incentivar, por meio dos cursos de licenciaturas das instituições federais de ensino superior ou pelo Formação pela Escola do FNDE a formação inicial ou continuada de professores de escolas públicas participantes do Mais Educação a participação de alunos universitários na monitoria das oficinas do PME;
- ✓ Ofertar cursos de gestão aos diretores e equipe das escolas públicas, como adesão de programas de descentralização de recursos às escolas, prestação de contas entre outros.

Por meio da assistência técnica, o FNDE oferece às redes municipais e estaduais, por meio do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE – Formação pela Escola – que visa fortalecer a atuação dos agentes e parceiros envolvidos na execução, no monitoramento, na avaliação, na prestação de contas e no controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE.

O Formação pela Escola é voltado, portanto, para a capacitação de profissionais de ensino, técnicos e gestores públicos municipais e estaduais, representantes da comunidade escolar e da sociedade organizada. No caso do Mais Educação, a viabilização de turmas específicas da atender às necessidades da escola para as atividades no contraturno. O

Programa, segundo o MEC, tem como propósito contribuir para a melhoria da qualidade da gestão e o fortalecimento do controle social dos recursos públicos destinados à educação (Portal do FNDE).

Após o atendimento prioritário das 58 mil escolas via o PAR 2016- 2019, se faz necessário, para a efetividade do programa, que a educação integral seja entendida fundamentalmente como política pública e ir além da meta prevista no Plano Nacional de Educação. A oferta do programa deve ser universalizada a todos os alunos da educação básica e passar a ser um programa de transferência suplementar obrigatória para intensificar a assistência financeira e técnica do MEC junto aos entes federados.

Dessa forma, pretende-se que a oferta na educação integral supere o previsto na meta 6, do Plano Nacional de Educação, com atendimento universal, ou seja, a oferta da educação integral para todas as crianças da educação básica.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010

_____. *O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: *Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap)*, 1997.

ADRIÃO, Thereza e PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

ADRIÃO, Thereza; BORGHI, Raquel; DOMICIANO, Cassia Alessandra. Educação Infantil, ensino fundamental. Inúmeras tendências de privatização. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v.4, n. 7. Jul/dez.

ARRETCHE, Marta. A Descentralização como Condição de Governabilidade: solução ou miragem. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. XVI n.39, p. 75-87, 1996.

_____. *Mitos da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?* *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, 1996.

ARROYO, Miguel. *O direito a tempos-espacos de um justo e digno viver*. In: MOLL, Jaqueline (org.). *Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos*. Porto Alegre: Penso, 2012

_____. *O direito ao tempo de escola*. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, maio, 1988

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estratégias para la educación*, Tailândia, em 1990.

BAUER, Adriana. Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)* – v.24, n.3, p. 557-575, set./dez. 2008

BRASIL. Constituição Federal. Senado, 2010.

_____. Lei nº 9.394/1996, que institui a Lei de Diretrizes e Bases da Educação;

_____. Lei nº 13.005, de 24/06/2014, que institui o Plano Nacional de Educação.

_____. Decreto nº 7.083, de 27/01/2010, que dispunha sobre o Programa Mais Educação.

_____. Decreto nº 6.094, de 24/04/2007, dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

BRASIL. Ministério da Educação. Decreto No 2.896, de 23 de dezembro de 1998.

- _____. Ministério da Educação. Resolução FNDE/CD nº12, de 10 de maio de 1995.
- _____. Ministério da Educação. *Avaliação e planejamento*. Brasília, 2006.
- _____. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão Exercício 2013*, da Secretaria Executiva do MEC, 2014
- _____. Ministério da Educação e outros. *Portaria Interministerial nº12*, de 24/04/2007, que institui o Programa Mais Educação.
- _____. Ministério da Educação. Resolução FNDE/CD nº10, de 18 de abril de 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Manual Operacional de Educação Integral*. Secretaria de Educação Básica/MEC, Brasília, 2014.
- _____. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas*. Brasília, 2008.
- _____. Ministério da Educação. *Educação integral: texto referência para o debate nacional*. Brasília: MEC, Secad, 2009.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Relatório de Gestão*, Brasília 2014.
- _____. Ministério da Educação e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Instrução Operacional e Manual de Orientações nº1/2014*.
- _____. Ministério da Administração Federal e da Reforma de Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Novembro de 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cardemos MARE*, 1997.
- _____. Estado, Aparelho de Estado e sociedade civil. Brasília, *ENAP*, 1995; p. 4- 23.
- _____. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público* nº 47, jan-abril de 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cardemos MARE*, 1997.
- _____. *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.
- CABRAL, Antônio Neto. *Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias*. In: FRANÇA, Magna e BEZERRA Maura (org.) *Política educacional: gestão e qualidade do ensino*. Brasília: Liber Livro, 2009.
- CASTRO, Alba; FRANÇA, Magna (orgs.). *Política Educacional: contextos e perspectivas da educação brasileira*. Brasília: Liber Livro, 2012.

_____. *Gestão da educação e novas formas de organização do espaço escolar*. Anpae, 2012

_____. *Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar*. In: CABRAL NETO et. al. (org.). *Políticas e Contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília: Liber Livro, 2007, p. 115-144.

CAVALIERE, Ana Maria. Anísio Teixeira e a educação integral. Ribeirão Preto: *Revista Paidéia*, maio-agosto, 2010.

CHAUI, Marilena. *A universidade pública sob nova perspectiva*. Revista Brasileira de Educação, nº 24, Set/Out/Nov 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *A questão federativa e a educação escolar*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010

_____. *Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa*. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas vol. 29, n.105: set/dez. 2008

_____. *A Educação Básica no Brasil*. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas, vol.23, n.80 set. 2002

_____. *Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. São Paulo: Cortez, 2000.

CRUZ, Rosana Evangelista. *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – O FNDE em destaque*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2009.

DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Projeto Político Pedagógico Professor Carlos Mota. Secretaria de Educação do Distrito Federal, Brasília, 2012.

_____. Governo do Distrito federal. Secretaria de Estado de Educação. *Relatório de Gestão e Políticas Públicas 2011-2014*. Brasília, novembro, 2014

_____. Secretaria de Educação do Distrito Federal. *Projeto Político Pedagógico do Centro de Ensino Fundamental Bosque*. São Sebastião, 2014

_____. Secretaria de Educação do Distrito Federal. *Projeto Político Pedagógico do Centro de Ensino Fundamental São José*. São Sebastião, 2014

_____. Secretaria de Educação do Distrito Federal. *Educação para diversidade. Projeto Político Pedagógico do Centro de Ensino Fundamental Cerâmica São Paulo*. São Sebastião, 2014

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.751, de 7 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios, Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan)*, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas vol.28, n. 100, outubro 2007.

DUARTE, Marisa Ribeiro. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas de ensino. In: *Perspectiva*, v.20, n.2, 2002.

DUARTE, Jorge. *Entrevista em profundidade*. In: DUARTE, Jorge (org.) Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2005.

EVANGELISTA, Olinda e LEHER, Roberto. Todos pela educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. *Trabalho necessário*, Ano 10, Rio de Janeiro, 2012.

FACHINI, Maria Ângela Bariani de Arruda e OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no contexto de redefinição do papel do Estado. Séries-Estudos- *Periódico do Mestrado de Educação da UCDB*. Campo Grande, 2004.

FALCÃO, Mary Sylvania Miguel. *A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourado (MS) 2005- 2008*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, 2011.

FERREIRA, Eliza e FONSECA, Marília. *Planos de Ações Articuladas (PAR): dados da pesquisa em rede*. In: FERREIRA, Eliza e FONSECA, Marília (Org.). Política e planejamento educacional no Brasil do século 21. Brasília: Liber Livro, 2013.

FERREIRA, Naura S.C. e AGUIAR, Márcia. *Gestão da educação. Impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

FERREIRA, Jesse Rodrigues. *O FNDE e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos municípios de pequeno porte*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2013.

FLICK, Uwe. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. Ed. Artmed, Porto Alegre, 2009.

FONSECA, Marília. *O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional*. In: OLIVEIRA, Romualdo P. (Org.) Política educacional: impasses e alternativas. 2a ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 85-122

_____. *A cooperação do banco Mundial à educação brasileira*. Incongruências, contrassensos e custos de uma inócua parceria internacional. In: SILVA, Abádia e CUNHA, Célio. Educação Básica - Políticas, Avanços e Pendências. Coleção Políticas públicas. Campinas: Autores Associados, 2014.

_____. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. *Revista da Faculdade de Educação*, vol.24 n.1 São Paulo Jan./Jun. 1998.

FONSECA JÚNIOR, Wilson Corrêa. *Análise de Conteúdo*. In: DUARTE, Jorge (org.) Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2005

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Revista Educação e Sociedade*, vol. 24, n. 82. Unicamp, Campinas, abril, 2003.

GADOTTI, Moacir. *Concepção dialética da educação: um estudo introdutório*. São Paulo: Cortez, 2003.

GENTILI, Plabo. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Vozes, 2000.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar um projeto de pesquisa*. Atlas, São Paulo, 2000.

LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. *Revista Educação e Pesquisa*, v. 38, n.1 p. 13-28, São Paulo, 2012/

LECLERE, Gesuína; MOLL, Jaqueline. Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da educação integral e em tempo integral. *Educar em revista*. N.45, p. 91-110. Jul/set. Curitiba, 2012

_____. Educação integral em jornada diária ampliada: universalidade e obrigatoriedade? In: *Em Aberto* / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. v. 1, n. 1, (nov. 1981-). – Brasília, 2012.

LEHER, Roberto. *Um Novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo*. Outubro, São Paulo, n. 1, p. 19-30, 1999.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Caderno Pesquisa*. São Paulo, 74, agosto, 1990.

LOPES, Monik; CASTRO, Alda. *Modernização administrativa: repercussões na gestão educacional*. In: Política Educacional: contextos e perspectivas da educação brasileira. Brasília: Liber Livro, 2012.

MARTINS. Paulo de Sena. O financiamento de educação básica como política pública. *RBPAE*, v. 26, n 3, p. 497-514, set/dez, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

MAURÍCIO, Lúcia Velloso. Literatura e representações da escola pública de horário integral. *Revista Brasileira de Educação*. Set/dez, 2004.

MOLL, Jaqueline (org.). *Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos*. Porto Alegre: Penso, 2012.

- MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão financeira descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola. *Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, 2012.
- NORA, Krawczyk. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, set./dez. 2008.
- KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes. *Recentralização/Descentralização – Dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90*. São Paulo, Revista Tempo Social, Sociologia da USP, 2000.
- OSBORNE, D.& GAEBLER, T. *Reinventado o Governo*. Brasília, MHComunicações, 1994.
- OLIVEIRA, Eny da Luz Lacerda; ANJOS, Jeovany Machado dos; JUNQUILHO, Nelly Rose. Educação Integral: o desafio da construção de uma política de educação integral em tempo integral. *Revista Com Censo*.
- OLIVEIRA, Rita de Cassia; TEIXEIRA, Beatriz. Descentralização e gestão do ensino nos programas PDE - Escola e Mais Educação. *RBP AE*, 2015
- OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010.
- PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista AE ERA*, volume 45, nº1, jan/fev, 2005.
- PEREIRA, Eva Waisros e ROCHA, Lúcia Maria da Franca. *Escola Parque de Brasília: uma experiência de Educação Integral*. Universidade Federal de Uberlândia, 2006.
- PERONI, Vera Maria Vidal. Financiamento da escola à luz do novo papel do estado: o caso do Rio Grande do Sul. *RBP AE*, 2006.
- _____. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. Ed. Xamã, São Paulo: 2003.
- _____. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. *Currículo sem Fronteiras*, v.13, n.2, p.234-255, maio/ago. 2013.
- _____. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. *Pro-Posições*, Campinas, v.23, n.2 (68), p. 19-31, maio/agosto/2012.
- RICHARDSON R. J. & COLS. *Pesquisa social. Métodos e Técnicas*. São Paulo, Atlas: 1999.
- RESENDE, F. Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010.

ROCHA, Vanderson Amadeu. *Programas de descentralização de gastos públicos no sistema municipal de ensino fundamental de São Paulo*. Dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2011.

SANDER, Benno. Gestão educacional. Concepções em disputa. *Revista Retratos da Escola*. Brasília, v. 3 n° 4 jan/jun, 2009.

_____. *O Estudo da administração da educação na virada do século*. In: MACHADO, Lourdes e FERREIRA, Naura Syria (orgs.). *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A Editora Anpae, 2002.

_____. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: Uma leitura introdutória sobre sua construção. *RBPAE*, v. 23 n°3 set/dez, 2007

_____. *Administração da educação no Brasil: Genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livro, 2007.

_____. *A gestão da educação e o Plano Nacional de Educação*. Seminário Anped, 2012.

_____. A produção do conhecimento em políticas e gestão da educação. *Revista Linhas Críticas*, Brasília, v. 11, n° 20, p. 41-54, jan/jun, 2005.

SANTOS, Alessandra Rodrigues dos. *O Programa Mais Educação, uma proposta de educação em Tempo Integral?* Dissertação de Mestrado da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2014

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC.. *Revista Educação e Sociologia* da Unicamp, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

_____. Sobre a natureza e especificidade da educação. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, Salvador, v. 7, n. 1, p. 286-293, jun. 2015.

_____. *Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações*. 5ª ed. Campinas: Autores Associados, 1995.

SILVA, Ana Lúcia Ferreira da Silva. *Políticas para ampliação da jornada escolar: estratégia para a construção da educação integral?* Tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2014

SILVA, Adriana Zanini. *A descentralização de recursos financeiros e a organização pedagógica: o caso de Santo André*. Dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2013.

SILVA, Maria Abádia. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. *Caderno Cedes*, Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, dezembro 2003

_____. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 2, nº21, 2005.

SINGER, Helena. Educação Integral e Territórios Educativos. II Colóquio Internacional do NUPSI: Construções de Felicidade. São Paulo, setembro 2013.

TEIXEIRA, Anísio. *Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v. 37, n. 86, abr./jun. 1962.

TRIVIÑOS, Augusto. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em educação*. Editora Atlas, São Paulo, 1987.

Relação de sites pesquisados:

Portal do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

Portal do Ministério da Educação (MEC) – www.mec.gov.br

Portal da Educação Integral – <http://educacaointegral.mec.gov.br/>

Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – www.fnde.gov.br

Portal do Instituto Nacional de Pesquisa e Estudos da Educação (Inep): www.inep.gov.br

Portal do Tribunal de Contas: em

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2009-11-04:2576>

Portal do Sinpro: <http://www.sinprodf.org.br/conheca-o-projeto-politico-pedagogico-professor-carlos-mota/>

Portal do Senado Federal:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243024/01928.pdf>

Portal da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/>

Portal da Codeplan: <http://www.codeplan.df.gov.br/>

Portal da Secretaria de Educação do Distrito Federal: <http://www.se.df.gov.br/>