

Universidade Federal de Minas Gerais

Faculdade de Educação

Ana Maria Clementino Jesus e Silva

**As tensões e contradições das políticas educacionais brasileiras dos governos de
Lula e Dilma Rousseff: o Ideb e o Programa Mais Educação**

Belo Horizonte

2019

Ana Maria Clementino Jesus e Silva

**As tensões e contradições das políticas educacionais brasileiras dos governos de
Lula e Dilma Rousseff: o Ideb e o Programa Mais Educação**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de Concentração: Políticas Públicas de Educação

Orientadora: Dalila Andrade Oliveira

Belo Horizonte

2019

J58t
T

Jesus e Silva, Ana Maria Clementino, 1981-
As tensões e contradições das políticas educacionais brasileiras dos governos de Lula e Dilma Rousseff [manuscrito] : o Ideb e o Programa Mais Educação / Ana Maria Clementino Jesus e Silva. - Belo Horizonte, 2019. 269 f., enc., il.

Tese -- (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.
Orientadora: Dalila Andrade Oliveira.
Bibliografia: f. 240-261.
Apêndices: f. 262-269.

1. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica -- Teses. 2. Programa Mais Educação (Brasil) -- Avaliação -- Teses. 3. Educação -- Teses. 4. Educação e Estado -- Teses. 5. Indicadores educacionais -- Avaliação -- Teses. 6. Educação integral -- Teses. 7. Inclusão em educação -- Teses. 8. Democratização da educação -- Teses. 9. Educação -- Políticas públicas -- Teses. 10. Educação -- Finalidades e objetivos -- Teses. 11. Avaliação educacional -- Teses.

I. Título. II. Oliveira, Dalila Andrade. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379

Catálogo da Fonte : Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)

Bibliotecário¹: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O
(Atenção: É proibida a alteração no conteúdo, na forma e na diagramação gráfica da ficha catalográfica².)

* Ficha catalográfica elaborada com base nas informações fornecidas pelo autor, sem a presença do trabalho físico completo. A veracidade e correção das informações é de inteira responsabilidade do autor, conforme Art. 299, do Decreto Lei nº 2.848 de 07 de Dezembro de 1940 - "Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita..."

¹ Conforme resolução do Conselho Federal de Biblioteconomia nº 184 de 29 de setembro de 2017, Art. 3º - "É obrigatório que conste o número de registro no CRB do bibliotecário abaixo das fichas catalográficas de publicações de quaisquer natureza e trabalhos acadêmicos".

² Conforme Art. 297, do Decreto Lei nº 2.848 de 07 de Dezembro de 1940: "Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro..."

FOLHA DE APROVAÇÃO

**As tensões e contradições das políticas educacionais brasileiras dos governos de
Lula e Dilma Rousseff: o Ideb e o Programa Mais Educação**

Ana Maria Clementino Jesus e Silva

Tese submetida à Banca Examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito da obtenção do grau parcial de Doutora em Educação na área de concentração Políticas Públicas e Educação: Formulação, Implementação e Avaliação.

Aprovada em 18 de fevereiro de 2019, pela banca constituída pelos membros:

Prof.(a) Dra. Dalila Andrade Oliveira – Orientadora
UFMG

Prof.(a) Dra. Suzana dos Santos Gomes
UFMG

Prof.(a) Dra. Adriana Araújo Pereira Borges
UFMG

Prof. Dr. Salomão Barros Ximenes
UFABC

Prof.(a) Dra. Magaly del Rocio Robalino Campos
UNESCO

Aos meus grandes educadores:

Maria de Lourdes e Aylton.

AGRADECIMENTOS

Essa conquista, que contou com uma longa caminhada, só foi possível com o apoio incondicional de pessoas especiais que andam sempre ao meu lado e que serei eternamente grata.

Agradeço aos meus pais, Lourdes e Aylton, que sempre apoiaram e estimularam a mim, minhas irmãs e irmão a seguir nos estudos deixando muitas vezes de lado seus desejos e planos em prol dos nossos sonhos. Vocês são e sempre serão os meus maiores educadores. Obrigada por tudo!

Agradeço à minha amiga e orientadora Dalila pelos ensinamentos diários, pelo suporte constante na realização da tese e pelas muitas experiências pessoais e acadêmicas vivenciadas desde a minha graduação. Essa conquista só foi possível pelas oportunidades e apoio que você sempre me deu e ainda dá. Gratidão!

Agradeço à minha grande família pelo suporte e compreensão, em especial, as minhas irmãs Mariana e Lídia pelo companheirismo.

Agradeço à equipe do Gestrado, em especial às professoras Adriana Duarte, Lívia Fraga Vieira e Claudia Starling e aos(as) amigos(as) Heloisa Xisto, Maíra Kascher, Camila Benevenuto, Ana Saraiva, Tiago Jorge, Pauliane Romano, Betânia Duarte, Maria Helena Augusto e Edmilson Pereira pelo suporte e torcida.

Agradeço aos(as) amigos(as) e companheiros(as) de Pós-graduação e Gestrado Alexandre Duarte, Juliana Souza e Sâmara Carla por tornarem essa caminhada mais leve e menos solitária.

Agradeço aos(as) amigos(as) Danilo Marques, Flavia Ângelo, Vanessa Prado, Juliana Lacerda, Lidiana Velloso e em especial a Glau Nascimento por acompanharem todos os momentos desse percurso com muita paciência e amizade.

Agradeço aos(as) amigos(as) que de perto ou longe incentivaram e apoiaram minha trajetória: Christian Sousa, Kelly Cristina, Gisele Couy, Graziela Segnorine, Amanda Marçal, Lídia Boy, Maria Cecília Pedrosa e Paula Costa.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) que possibilitou o desenvolvimento deste estudo.

A todos e todas que de alguma forma contribuíram para a concretização deste trabalho os meus sinceros agradecimentos!

Não adianta tentar acabar com as minhas ideias, elas já estão pairando no ar e não tem como prendê-las. Não adianta tentar parar os meus sonhos porque quando eu parar de sonhar, eu sonharei pela cabeça de vocês.

Lula da Silva

RESUMO

Durante os governos de Lula e Dilma Rousseff, o Brasil vivenciou transformações econômicas e sociais importantes que afetaram diretamente o bem-estar da população, principalmente a mais pobre. No campo educacional, algumas mudanças significativas no sentido da promoção de uma nova concepção de justiça social baseada na equidade foram observadas, tomadas em reconhecimento das diversidades e das condições socioeconômicas desiguais da população brasileira. No entanto, as políticas educacionais implantadas no Brasil nos citados governos apresentaram uma tensão e até mesmo contradições entre seus objetivos e suas concepções de justiça. Haja vista que a educação brasileira permaneceu orientada pelos princípios de eficiência da Nova Gestão Pública tal como ocorria no governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, baseada sob uma noção de justiça amparada pela igualdade de resultados em testes padronizados, caminhando na contramão de uma concepção mais ampla e coletiva de direitos. Dessa forma, esta tese buscou realizar a análise de duas distintas medidas de políticas educacionais instituídas durante o governo Lula e sequenciadas no governo Dilma Rousseff, buscando verificar suas concepções de justiça, identificar seus processos de elaboração e implementação, assim como os atores ou grupos sociais que participaram da formulação de tais políticas e analisar os efeitos dessas lógicas díspares de justiça sobre a organização do trabalho da gestão escolar. Para isso, optou-se pela análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007 para aferir a qualidade da educação brasileira a partir da observação do rendimento escolar (taxa de aprovação e reprovação) e desempenho dos alunos na Prova Brasil (avaliação externa), e do Programa Mais Educação (PME), que tinha o objetivo de fomentar a ampliação da jornada escolar dos estudantes, prioritariamente mais vulneráveis socialmente, pautada sob uma perspectiva de educação integral. Para tanto, foram desenvolvidas três etapas metodológicas: revisão bibliográfica, levantamento documental e análises de entrevistas semiestruturadas com gestores(as) escolares de Belo Horizonte. Como resultado, observou-se um movimento recorrente de rupturas e permanências das políticas educacionais implementadas nos governos Lula e Dilma Rousseff com aquelas empreendidas no governo FHC, o que refletiam, de certa maneira, a presença de diferentes alianças realizadas pelos governos autodenominados

democrático-populares com distintos grupos sociais. Constatou-se que a criação do Ideb deu-se dentro de um contexto de reforma transnacional de educação que tem priorizado a eficácia e a performance dos sistemas educativos, conforme a orientação de organismos internacionais, como a OCDE, observando, ainda, a influência de grupos empresariais brasileiros, como o Todos pela Educação, na sua elaboração; enquanto o PME teria nascido no interior da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), criada em resposta à pressão de Movimentos Sociais como uma política positiva de enfrentamento à pobreza e de valorização da diversidade cultural brasileira. Nesse sentido, consagravam distintas, e até contraditórias, noções de justiça que conviviam em tensão dentro das escolas, conforme apontaram os relatos dos(as) diretores(as) escolares.

Palavras-chave: Ideb – Programa Mais Educação – Nova Gestão Pública – diversidade – inclusão social

ABSTRACT

During the governments of Lula and Dilma Rousseff, Brazil underwent remarkable economic and social transformation, which directly affected the well-being of the population, especially the poorest. It was possible to observe some considerable changes in the sense of promoting a new concept of social justice based on equity in recognition of the diversity in the Brazilian population, and its unequal socioeconomic conditions. However, educational policies implemented during the above-mentioned governments caused tension, and even contradictions as to their objectives and conceptions of justice. Considering that Education in Brazil had remained oriented by efficiency principles of the New Public Management (just like it used to be in the neoliberal government of Fernando Henrique Cardoso), we may affirm it was based upon the idea of justice as a principle supported by equality in results of standardized tests, also going against a broader and more collective conception of rights. Thus, this thesis aimed to carry out the analysis of two distinct measures in educational policies that were instituted during the government of Lula - and then sequenced in the government of Dilma Rousseff - seeking to verify their conceptions of justice, identify both their elaboration and implementation processes, as well as actors or social groups that had participated in the formulation of such policies, and finally analyze the effects of these disparate logics of justice upon the organization of school management work. For this reason, we have opted to analyze the Basic Education Development Index (IDEB), which was created in 2007 to assess the quality of Brazilian education as from observing academic achievement (pass rate and fail rate), to assess students' performance in Prova Brasil (standardized assessment) and also to assess the More Education Program (PME), which was meant to promote the extension of the school day - especially for those students who were socially vulnerable - and was based on an all-day education perspective. Therefore, three methodological steps were taken: a bibliographic review, a documentary survey, and an analysis of semi-structured interviews with school managers in Belo Horizonte. As a result, it was possible to observe a recurring movement of permanence and rupture between educational policies that were implemented in the governments of Lula and Dilma Rousseff and those implemented in the government of FHC, exposing, to a certain extent, the existence of different political

alliances that had been created by self-styled democratic-popular governments - popular with distinct social groups. It was possible to verify that IDEB was developed in a context where the transnational reform of education prioritized the efficacy and performance of the education system, which was under international organizations' guidance, such as the OCDE. It was also possible to notice that while Brazilian business groups - such as Todos Pela Educação - had an influence on the formulation of the IDEB, the PME was born inside the Department of Continuing Education, Literacy, and Diversity (SECADI/MEC), which in turn was created as a positive policy of coping with poverty and valuing Brazilian cultural diversity, in response to pressure from Social Movements. In this sense, distinct - and even contradictory - notions of justice would be established, and they would coexist in tension within schools, according to reports from schools' principals.

Keywords: IDEB - More Education Program - New Public Management - diversity - social inclusion

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Categoria de Análise	147
QUADRO 2 – Categoria de Análise.....	157
QUADRO 3 - Categoria de Análise	198
QUADRO 4 – Categoria de Análise.....	217
QUADRO 5 - Perfil dos(as) diretores(as) escolares entrevistados(as).....	221

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Infraestrutura de escolas públicas maioria PBF x demais escolas públicas.....	203
TABELA 2 - Infraestrutura de escolas maioria PBF x escolas MPBF no PME 2012	204

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AHELO	Programa Avaliação dos Resultados de Aprendizagem no Ensino Superior
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CADARA	Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos relacionados à Educação dos Afro-brasileiros
CBEs	Conferências Brasileiras de Educação
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esporte
CEAPA	Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas
CEFET/MG	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CIEPS	Centros Integrados de Educação Pública
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAEJA	Comissão Nacional de Alfabetização e de Educação de Jovens e Adultos
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEDH	Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos
CNEEI	Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
CONEB	Conferências Nacionais de Educação Básica

CONSED	Conselho de Secretários Estaduais de Educação
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de 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
Gestrado	Grupo de Estudo sobre Políticas Educacionais e Trabalho Docente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBSA	Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ILSA	International Large-Scale Assessment
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
MMA	Ministério do Meio Ambiente

NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEI	Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBE	Programa Bolsa Escola
PBF	Programa Bolsa Família
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PBHMR	Programa BH Metas e Resultados
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEI	Programa Escola Integrada
PIAAC	Programa para Avaliação Internacional de Competências de Adultos
PIB	Produto Interno Bruto
PIBID	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
PIP	Projeto de Intervenção Pedagógica
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PL	Partido Liberal
PMDB	<i>Partido do Movimento Democrático Brasileiro</i>
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PME	Programa Mais Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAIC	Plano Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNME	Programa Novo Mais Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico

PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa da América Latina e do Caribe
Proalfa	Programa de Avaliação da Alfabetização
Proeb	Programa de Avaliação da Escola Básica
Proeti	Projeto Educação em Tempo Integral
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Prouni	Programa Universidade para Todos
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
Secad	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
Secadi	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
Secrie	Secretaria de Inclusão Educacional
SEE/MG	Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais
Seea	Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SESI	Serviço Social da Indústria
SESU	Secretaria de Educação Superior
SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISU	Sistema de Seleção Unificado
SMED/BH	Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte
TPE	Todos pela Educação

UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
ESTRUTURA DA TESE	25
CAPÍTULO 1 - OS GOVERNOS DEMOCRÁTICO-POPULARES DE LULA E DILMA ROUSSEFF: AVANÇOS E CONTRADIÇÕES	28
1.1 AS CONTRADIÇÕES DO ESTADO CAPITALISTA E AS ESPECIFICIDADES DO CONTEXTO LATINO-AMERICANO.....	29
1.2 OS GOVERNOS NEOLIBERAIS NA AMÉRICA LATINA	39
1.3 OS GOVERNOS DEMOCRÁTICO-POPULARES NO BRASIL: RUPTURAS E PERMANÊNCIAS.	43
1.4 A POLÍTICA EDUCACIONAL DOS GOVERNOS LULA E DILMA ROUSSEFF	52
CAPÍTULO 2 – O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL E AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE JUSTIÇA	68
2.1 A EDUCAÇÃO NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DOS ESTADOS NACIONAIS LATINO- AMERICANOS.....	69
2.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	74
2.3 A JUSTIÇA COMO IGUALDADE DE OPORTUNIDADES	90
2.3.1 O MITO DA MERITOCRACIA	90
2.4 A JUSTIÇA COMO EQUIDADE	95
2.4.1 UMA TEORIA DA JUSTIÇA DE JOHN RAWLS.....	95
2.4.2 A TEORIA DO RECONHECIMENTO, DA REDISTRIBUIÇÃO E DA REPRESENTAÇÃO NA EDUCAÇÃO	100
2.5 A JUSTIÇA ESCOLAR COMO EQUIDADE	105
2.5.1. IGUALDADE DE CONHECIMENTOS ADQUIRIDOS	108
2.5.2 IGUALDADE DE RESULTADOS.....	110
2.6 O QUE É UMA ESCOLA JUSTA?	114
2.7 AS NOÇÕES DE JUSTIÇA PRESENTES NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DO IDEB E PME .	119
CAPÍTULO 3 – O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A NGP E A IGUALDADE DE RESULTADOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA.....	121
3.1 A OCDE, O PISA E A REFORMA TRANSNACIONAL DA EDUCAÇÃO.....	122
3.2 O MOVIMENTO EMPRESARIAL E A EDUCAÇÃO BRASILEIRA NOS GOVERNOS DEMOCRÁTICO-POPULARES: O TODOS PELA EDUCAÇÃO (TPE).....	127
3.3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO	135
3.4 O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A INDUÇÃO DE POLÍTICAS DE RESULTADOS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	139
3.5 A CONCEPÇÃO DE JUSTIÇA DO IDEB: O QUE APONTAM A LEGISLAÇÃO E OS DOCUMENTOS OFICIAIS DOS GOVERNOS LULA E DILMA ROUSSEFF?	145
3.5.1 A LEGISLAÇÃO E OS DOCUMENTOS OFICIAIS DA EDUCAÇÃO: O IDEB E A IGUALDADE DE RESULTADOS.....	147
3.6 A PERCEPÇÃO DOS(AS) GESTORES(AS) ESCOLARES: O IDEB E A IGUALDADE DE RESULTADOS.....	154
3.6.1 A PREDOMINÂNCIA DA NGP E DA IGUALDADE DE RESULTADOS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	157

CAPÍTULO 4 – A DIVERSIDADE NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS GOVERNOS LULA E DILMA ROUSSEFF: O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	164
4.1 RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE A DIVERSIDADE: O PROTAGONISMO DA UNESCO	165
4.2 A DIVERSIDADE NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO BRASIL: A INFLUÊNCIA DO DEBATE INTERNACIONAL E A REIVINDICAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS	177
4.3 A EDUCAÇÃO INTEGRAL E EM TEMPO INTEGRAL NO BRASIL: AS EXPERIÊNCIAS INSPIRADORAS E O PAPEL DA EDUCAÇÃO PERANTE AS DESIGUALDADES SOCIAIS E ESCOLARES	184
4.4 O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: NOVOS TEMPOS, ESPAÇOS E CURRÍCULOS	187
4.5 A CONCEPÇÃO DE JUSTIÇA DO PME E A TEORIA TRIDIMENSIONAL DE JUSTIÇA DE FRASER	196
<i>4.5.1 REDISTRIBUIÇÃO</i>	<i>198</i>
<i>4.5.2 RECONHECIMENTO.....</i>	<i>205</i>
<i>4.5.3 REPRESENTAÇÃO.....</i>	<i>210</i>
4.6 A EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL EM BH.....	215
<i>4.6.1 ORGANIZAÇÃO E CONCEPÇÕES PRESENTES NO PEI E NO PROETI</i>	<i>217</i>
<i>4.6.2 A GESTÃO ESCOLAR DIANTE DAS DIFERENTES LÓGICAS DE JUSTIÇA PRESENTES NA ESCOLA</i>	<i>219</i>
<i>4.6.3 A EXTENSÃO DA JORNADA EM QUATRO ESCOLAS DE BH: A PERCEPÇÃO DOS(AS) GESTORES(AS) ESCOLARES.....</i>	<i>220</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	231
REFERÊNCIAS.....	240
APÊNDICE - COMPOSIÇÃO DO TODOS PELA EDUCAÇÃO – DADOS DE 2019	262
ANEXO - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS (GESTRADO - UNIVERSAL/CNPQ – 2013).....	264

INTRODUÇÃO

A partir da observação de um movimento recorrente de rupturas e permanências das políticas educacionais instituídas no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) com aquelas elaboradas no governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002), o objetivo desta tese foi analisar duas distintas medidas educacionais implementadas por Lula e sequenciadas por Dilma Rousseff.

Durante os governos Lula e Dilma Rousseff, o Brasil vivenciou transformações econômicas e sociais importantes que afetaram diretamente o bem-estar da população, principalmente a mais pobre, indo na contramão das reformas neoliberais empreendidas no país pelo governo de FHC. Para alcançar efetivamente os mais pobres, algumas políticas foram pensadas e desenvolvidas pela articulação de diversos setores, ministérios, entes federativos e sociedade civil. Nesse contexto, a educação, que já vinha assumindo novas responsabilidades sociais, ganha centralidade nas políticas de combate à pobreza. Por essa razão, a escola tornou-se terreno de programas sociais de diversas naturezas, ganhando atribuições que antes estavam a cargo de outros órgãos e instituições estatais.

É nesse cenário que se observa a implementação de políticas e programas visando diminuir as desigualdades educacionais e sociais de crianças, adolescentes e jovens desfavorecidos socialmente e culturalmente. Dentre as medidas adotadas, podem ser citadas: a criação do programa de transferência de renda mínima Bolsa Família (PBF); a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade (Secad), no Ministério da Educação, voltada para as políticas de diversidade; a instituição de leis de estudo obrigatório da história e cultura afro-brasileira e indígena; a instituição de um sistema de cotas raciais nas universidades federais e escolas técnicas federais brasileiras; a ampliação da obrigatoriedade e gratuidade da educação básica para crianças e adolescentes (de 4 a 17 anos), entre outras.

Nessa conjuntura, foi criado o Programa Mais Educação (PME) em 2007, nascido no âmbito da Secad, com o objetivo de fomentar a ampliação da jornada escolar diária dos alunos, prioritariamente mais vulneráveis socialmente, sob uma perspectiva de educação integral que se preocupava com a valorização e reconhecimento da

diversidade. O Programa se destacava por se constituir como uma importante política de ação afirmativa focada nos mais pobres e também porque se enquadrava dentro das políticas de diferença ao demandar o igual reconhecimento do direito das diversas culturas de se expressarem na escola.

Em que pese à realização de políticas positivas de enfrentamento à pobreza e de reconhecimento da diversidade observadas no contexto escolar durante os governos de Lula e Dilma Rousseff, percebe-se também, no sistema educacional brasileiro, a intensificação de medidas educativas pautadas na eficiência e eficácia dos seus serviços, contrariando o sentido inclusivo das citadas políticas. Embora tais governos, autodenominados democrático-populares, possuíssem uma ideologia política progressista, adotaram medidas significativas no sentido de reorientar a educação brasileira embasados nos princípios da Nova Gestão Pública (NGP), transpondo para o setor público um programa de reforma que utiliza conhecimentos e instrumentos da gestão empresarial, dentre eles: sistemas de avaliação, responsabilização e prestação de contas. Isso vinha sendo realizado no país desde as reformas neoliberais dos anos 1990, especialmente pelo governo de FHC, acompanhando também o contexto de reforma transnacional protagonizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a partir dos anos 2000. Dessa maneira, o desempenho dos alunos em avaliações externas se sobressaía entre as questões educacionais nos governos democrático-populares, principalmente pela criação em 2007 do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que passou a ser o principal instrumento de aferição da qualidade da educação brasileira baseando-se em metas a serem alcançadas pelas escolas de fluxo escolar (taxa de aprovação, reprovação e evasão) e de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil).

Observou-se que, entre as distintas políticas educacionais dos referidos governos, poderiam compreender diferentes concepções de justiça. Apesar de questionada desde a segunda metade do século passado por reproduzir as desigualdades sociais, a noção de justiça baseada na igualdade de oportunidades e no mérito individual dos alunos que acompanha o modelo escolar desde sua origem ainda prevalece nos sistemas educacionais de modo geral. No entanto, as críticas levaram ao surgimento de outra noção de justiça que visa corrigir as falhas observadas pela igualdade formal de oportunidades. Passou a se observar políticas educacionais pensadas pela noção da equidade pressupondo tratamento diferenciado para os desiguais em prol do alcance de

um objetivo comum ou de uma igualdade fundamental (LÓPEZ, 2005). Vários critérios de equidade passaram a ser observados no campo educativo refletindo distintas noções de justiça escolar que preveem, por exemplo, a igualdade de acesso, a igualdade nas condições e meios de aprendizagem, a igualdade de conhecimento e êxito escolar e a igualdade de realização social, entre outros (DEMEUSE *et al*, 2004).

O Ideb e o PME, por exemplo, teriam se desenvolvido apoiados em noções de justiça baseadas na equidade, contudo, incorporavam concepções políticas diferentes, e até mesmo contraditórias, almejando distintas igualdades fundamentais. Enquanto o primeiro buscava a igualdade de resultados que prioriza a eficácia e performance dos sistemas educativos focando no desempenho dos estudantes em avaliações padronizadas, o segundo aspirava a igualdade de reconhecimento da diversidade cultural e social que compõem o contexto escolar, buscando romper a lógica universal excludente que perpassa os sistemas de ensino. Tais lógicas tão díspares de justiça acarretavam em diferenciadas demandas para a gestão escolar, gerando tensões dentro das escolas.

A partir dessas constatações, esta pesquisa de doutorado pretendeu examinar o Ideb e o PME, instituídos no governo Lula e continuadas no governo Dilma Rousseff, buscando identificar suas concepções de justiça, seus processos de elaboração e implementação, assim como os atores ou grupos sociais que participaram da formulação de tais políticas; além de verificar os efeitos dessas diferentes políticas sobre a organização do trabalho da gestão escolar.

Para isso, a pesquisa contou com três etapas metodológicas.

A primeira delas consistiu na realização de uma revisão bibliográfica sobre os principais temas abordados nesta pesquisa, envolvendo artigos em periódicos científicos, teses e dissertações, livros, capítulos de livros, trabalhos completos publicados em anais de evento, entre outros. Etapa considerada fundamental para a formulação dos pressupostos teóricos que sustentam esta tese.

A segunda etapa contou com o desenvolvimento de um levantamento documental que envolveu registros e legislações referentes à elaboração e à implementação do Ideb e do PME. Além de ajudar na identificação dos princípios orientadores, das influências de organismos internacionais e dos atores e grupos sociais que participaram da formulação das referidas medidas de política educacional,

contribuíram para o reconhecimento das concepções de justiça presentes em cada uma delas.

Na terceira etapa, buscou-se identificar, subsidiariamente, algumas das características que marcavam o contexto escolar ensejadas pelas diferentes noções de justiça, por meio da análise de entrevistas semiestruturadas realizadas com diretores(as) escolares de Belo Horizonte pela pesquisa “Autonomia e responsabilização no contexto escolar: os desafios para os diretores frente às exigências de justiça social e eficiência educativa”. Essa pesquisa foi realizada entre os anos 2013 a 2017, no âmbito do Grupo de Estudos sobre Políticas Educacionais e Trabalho Docente/Universidade Federal de Minas Gerais, coordenada pela professora Dalila Andrade Oliveira e subsidiada pelo Edital Universal 2013 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Com o objetivo de identificar e analisar as consequências sobre a organização e gestão escolar resultantes da mudança de paradigma nas políticas públicas para a educação básica, foram realizadas entrevistas semiestruturadas em 2013 (Primeira etapa) e entre 2016 e 2017 (Segunda etapa) com diretores(as) de cinco capitais brasileiras, Belo Horizonte (MG), Goiânia (GO), Belém (PA), Curitiba (PR) e Recife (PE). Por ter atuado ativamente da pesquisa Gestrado - Universal/CNPq (2013), construí meu projeto de doutorado integrado a ela, buscando explorar seu extenso banco de dados com a ciência e a concordância de sua coordenadora.

Para meu estudo, utilizei quatro entrevistas semiestruturadas realizadas com os(as) diretores(as) escolares de Belo Horizonte em 2013. Escolha essa justificada pela apresentação de programas/projetos de extensão da jornada escolar diária nas redes públicas de ensino da capital mineira, os quais foram meus objetos de investigação no mestrado¹, e pelas escolas dos(as) informantes desenvolverem seus programas/projetos em parceria com o PME. A princípio, pensou-se em utilizar nas análises as entrevistas realizadas na segunda etapa, tendo sido feitas em 2016, inclusive, reformulações no roteiro destas que buscassem atender melhor às questões abordadas nesta tese. Todavia, devido às mudanças ocorridas em 2016 que acarretaram no golpe de Estado que retirou

¹ Entre os anos de 2011 e 2013, desenvolvi a pesquisa de mestrado “O trabalho docente e educação em tempo integral: o Programa Escola Integrada e o Projeto Educação em Tempo Integral”. O estudo, além de analisar o trabalho docente na educação em tempo integral com base nos referidos programas/projetos desenvolvidos nas redes públicas de ensino de Belo Horizonte, verificou, ainda, as experiências de educação em tempo integral a partir de suas relações com as políticas de combate à pobreza, empreendidas no Brasil desde a década de 1990, e buscou conhecer a concepção de educação integral empregada por cada rede de ensino.

a presidenta Dilma Rousseff do seu posto e o desmonte de políticas e programas que vinham sendo realizados pelos governos democrático-populares, como foi o caso da substituição do PME pelo Programa Novo Mais Educação, com objetivos totalmente diferentes do programa original que visavam à aprendizagem dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, foi preciso desconsiderar os demais dados coletados.

Estrutura da tese

Antes de discorrer sobre as distintas medidas de políticas educacionais implementadas no Brasil nos governos Lula e Dilma Rousseff que refletiam um movimento recorrente de rupturas e permanências das políticas adotadas no governo neoliberal de FHC, será apresentada, no primeiro capítulo, uma discussão a respeito do Estado capitalista, especialmente da região latino-americana. Ao dar ênfase as suas contradições e especificidades regionais, esse debate parte do entendimento de que as diferenças e até ambiguidades das políticas educacionais investigadas refletiam o caráter contraditório intrínseco do Estado capitalista. O capítulo discorrerá sobre o surgimento e características dos governos neoliberais latino-americanos que promoveram reformas estruturais nos anos 1990, mas que não alcançaram o crescimento econômico desejado e sim a intensificação da pobreza na região. Em seguida, discutir-se-á a chegada ao poder na América Latina de governos considerados por alguns autores como progressistas, pós-neoliberais, democrático-populares ou classificados como “socialistas do Século XXI”, que se diferenciaram pela abordagem socioeconômica de seus antecessores, acarretando em muitas consequências positivas para o campo social e educacional. Entre eles, os governos de Lula e de Dilma Rousseff no Brasil, observando no campo educacional, tal como no econômico e político, contradições.

O segundo capítulo tem como foco a interpretação do processo de construção dos sistemas educativos na região latino-americana, associado ao sentimento de nacionalismo com a instituição dos Estados Nacionais. Tal processo teria mantido características originárias das relações coloniais adotando uma perspectiva de ensino eurocêntrica, promovendo uma cultura hegemônica e homogênea, dada como universal, ignorando a diversidade local e a cultura das massas. O capítulo abordará, em seguida, como se deu o processo de ampliação do direito à educação no Brasil por meio da

análise das constituições brasileiras e outras leis federais. Para, então, discutir algumas concepções de justiça social e escolar que pautam os sistemas educativos desde sua estruturação, destacando o princípio de igualdades de oportunidades e o estabelecimento da noção da equidade.

O terceiro capítulo entrará na discussão propriamente dita de uma das políticas educacionais brasileiras desenvolvidas nos governos de Lula e de Dilma Rousseff. Será apresentada uma análise do processo de elaboração do Ideb, principal instrumento de regulação da educação brasileira, que retrata a permanência no campo educacional de medidas amparadas pelos princípios da NGP e que vinham sendo desenvolvidas pelo governo de FHC. O capítulo situa a criação do Ideb dentro de um contexto de reforma transnacional da educação que preza a eficácia e a performance dos sistemas educativos, orientado por organismos internacionais, como a OCDE, e de um conjunto de *think tanks* que têm interferido na agenda global da educação. Nesse sentido, observam-se influências do Movimento Todos Pela Educação, na agenda educacional brasileira, em especial na promulgação do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em 2007. Por fim, serão apresentadas as análises realizadas através do levantamento documental (documentos oficiais e legislação), buscando identificar a concepção de justiça arraigada no Ideb e entrevistas semiestruturadas dos(as) diretores(as) escolares com o fim de compreender como essas noções de justiça são interpretadas por eles(as).

No quarto e último capítulo, será investigado o processo de elaboração e implementação do PME, com o intuito de exemplificar as políticas educacionais que se orientavam por noções de justiça que visavam à diversidade, à inclusão social e à educação integral dos estudantes, contrapondo a noção de igualdade de resultados do Ideb. Para tanto, será comentado um breve levantamento de recomendações internacionais sobre a diversidade cultural disseminada nos documentos e relatórios da UNESCO que, de certo modo, podem ter influenciado na formulação de algumas das políticas educacionais brasileiras instituídas nos referidos governos, entre elas, o PME. Serão apresentadas, em seguida, algumas das ações realizadas no contexto educacional brasileiro, originadas principalmente durante o governo Lula, com o anseio de atender às demandas de Movimentos Sociais brasileiros, especialmente os identitários, destacando a criação em 2004 da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do MEC, transformada em 2011 na Secretaria de Educação

Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). Para então aprofundar na análise do PME, uma das políticas constituídas dentro da Secad, que fomentava a ampliação da jornada diária escolar sob a perspectiva da educação integral, apresentando concepções de justiça que visavam, por exemplo, ao reconhecimento da diversidade e à inclusão social dos alunos mais vulneráveis socialmente. Por fim, serão apresentadas as análises realizadas através do levantamento documental (documentos oficiais e legislação) e entrevistas semiestruturadas dos(as) diretores(as) escolares buscando reconhecer as noções de justiça presentes no PME.

CAPÍTULO 1 - OS GOVERNOS DEMOCRÁTICO-POPULARES DE LULA E DILMA ROUSSEFF: AVANÇOS E CONTRADIÇÕES

Entre os anos de 2003 e 2015, o Brasil vivenciou mudanças sociais e econômicas importantes que afetaram diretamente o bem-estar da população, principalmente a mais pobre. Tais medidas passaram a ser implantadas a partir da chegada à presidência de Lula (Partido dos Trabalhadores - PT) que, embora tenha permanecido com algumas políticas econômicas do ex-presidente FHC (Partido da Social Democracia - PSDB), deu prioridade às políticas sociais de enfrentamento à pobreza e aos processos de integração regional Sul-Sul, recuperando o papel do Estado como indutor do crescimento econômico (SADER, 2008). Características comuns foram observadas entre parte dos governos latino-americanos que ascenderam ao poder no fim dos anos 1990 e início da década de 2000 (Hugo Chavez – Venezuela; Nestor e Cristina Kirchner – Argentina; Evo Morales – Bolívia; Rafael Correa – Equador; Daniel Ortega – Nicarágua), considerados por alguns autores como progressistas, democrático-populares, pós-neoliberais ou classificados como “socialistas do Século XXI” por proporem rupturas do modelo capitalista em sua fase neoliberal.

As mudanças realizadas no governo Lula, continuadas posteriormente pela Presidenta Dilma Rousseff, afetaram diretamente a educação brasileira, já que desenvolveram políticas educacionais mais inclusivas de acesso e permanência escolar com o intuito de priorizar parcelas desfavorecidas da população. Tais como a instituição do PBF (garantindo a frequência escolar de crianças e adolescentes mais pobres); a criação do PME (ampliando a jornada diária escolar dos estudantes mais carentes); a instituição da Secad (para tratar dos assuntos referentes às políticas de diversidade e inclusão); a ampliação da obrigatoriedade escolar de 4 a 17 anos (Emenda Constitucional n.59/2009), entre outros.

No entanto, as distintas políticas educacionais, implantadas no Brasil nos governos Lula e Dilma Rousseff, apresentaram uma tensão e até mesmo contradições entre seus objetivos e suas concepções de justiça. Isso pode ser comprovado com a criação do Ideb, formado pelas taxas de fluxo escolar (aprovação, reprovação e evasão) e de desempenho dos estudantes em avaliações de larga escala (Prova Brasil) de modo a

propiciar ao MEC a fixação de metas de desenvolvimento educacional em médio e longo prazo. Observando, com isso, o ajustamento da política educacional brasileira aos pressupostos internacionais de agências como a OCDE, pautadas por princípios que valorizam os resultados em avaliações em prejuízo do processo de formação integral dos estudantes e enfatizando a responsabilização dos atores e os processos de prestação de contas. Verificando, desse modo, a prevalência dos princípios da NGP, programa de reforma do setor público que utiliza conhecimentos e instrumentos da gestão empresarial para promover a eficiência e a eficácia dos seus serviços (VERGER; NORMAND, 2015).

Essa tensão entre as políticas educacionais dos governos petistas reflete um movimento recorrente de rupturas e permanências das políticas adotadas nos governos neoliberais de FHC. Pode-se dizer que tais ambiguidades fazem parte de um Estado, capitalista por natureza, que é envolto de contradições: ora se apresentando como a cisão sociedade e Estado, autorizando as relações de desigualdade e exploração entre capitalistas e trabalhadores, ora realizando ajustes sociais em benefício dos cidadãos (O'DONNELL, 1980). Assim sendo, pode-se considerar que as distintas políticas educacionais que serão estudadas mais adiante refletem algo que é intrínseco ao Estado, seu caráter contraditório.

Antes de analisar as políticas educacionais instauradas no Brasil no governo Lula, principalmente aquelas desenvolvidas a partir de 2007, e continuadas pela Presidenta Dilma Rousseff, será apresentada, neste capítulo, uma discussão acerca do Estado, buscando enfatizar as contradições que lhe são inerentes e sua especificidade no contexto latino-americano. Discorrendo em seguida sobre os governos neoliberais latino-americanos que, sob o argumento da ineficiência do Estado, realizaram reformas estruturais nos anos 1990, mas não lograram o crescimento econômico estável almejado, muito menos o alívio da situação de pobreza e exclusão que prevalecia na região (BORÓN, 2003), pelo contrário, o que se viu foi sua intensificação. E, por fim, analisar a chegada ao poder de governos autodenominados democrático-populares que se diferenciaram pela abordagem socioeconômica de seus antecessores, acarretando muitas consequências positivas para o campo social e educacional.

1.1 As contradições do Estado capitalista e as especificidades do contexto latino-americano

Antes de tratar das ambiguidades das políticas educacionais brasileiras observadas nos governos Lula e Dilma Rousseff, será realizada uma breve análise sobre o Estado capitalista, com o objetivo de demonstrar o seu caráter naturalmente contraditório, bem como ressaltar algumas especificidades do mesmo no contexto latino-americano. Para tanto, serão abordados inicialmente os estudos sobre o Estado de Guillermo O'Donnell (1980), desenvolvidos no âmbito das ditaduras da América Latina entre os anos 1960 e 1970 e, em seguida, levantadas algumas especificidades do Estado no contexto latino-americano que auxiliarão nas análises dos governos democrático-populares do Brasil observados nas últimas décadas.

O Estado, componente especificamente político da dominação (poder) numa sociedade territorialmente delimitada, é entendido, por O'Donnell (1980, p. 2), como a capacidade, atual e potencial, de impor regularmente a vontade sobre outros, inclusive, mas não necessariamente contra a sua resistência. Ao tratar do Estado, O'Donnell (1980) refere-se especificamente ao Estado capitalista, o que, segundo ele, tem na modalidade de apropriação do valor criado pelo trabalho a constituição das classes fundamentais do capitalismo, através e mediante a relação social estabelecida por tal criação e apropriação. Assim sendo, a relação de dominação principal numa sociedade capitalista é a relação de produção entre capitalista e trabalhador assalariado, na qual é gerado e apropriado o valor do trabalho. O que além de representar o coração da sociedade civil, representa seu grande princípio de ordenação contraditória, já que é uma relação por definição assimétrica, ou seja, uma relação de desigualdade (O'DONNELL, 1980, p. 4).

O'Donnell (1980, p. 4) destaca a classe social como o grande diferenciador para o acesso aos recursos de dominação, entendida como posições na estrutura social e determinada por modalidades comuns de exercício do trabalho, da criação e apropriação do valor ou, mais precisamente, a articulação desigual (e contraditória) da sociedade em classes sociais; não sendo apenas uma relação de desigualdade, mas um ato de exploração, implicando numa relação inerentemente conflitiva.

Desse modo, o Estado é classificado como um aspecto de certas relações sociais.

“Esta é sua característica fundamental, de que dependem seus outros atributos. Já que as relações capitalistas de produção pressupõem que a classe dominante não possui os recursos de coação, o Estado tende a objetivar-se em instituições principalmente coercitivas. Nos termos dos sujeitos sociais concretos, a relação entre capitalista e trabalhador implica a cisão de um terceiro, que são as instituições estatais. Mas o plano do Estado como aspecto (da sociedade) é fundamental, porque confundir o Estado com essas

instituições seria subsumir um fenômeno mais amplo, naquela parte sua que é concretamente objetivada. A partir desta confusão, a relação capitalista - trabalhador apareceria como apenas "econômica", enquanto que, como outra consequência da mesma causa, o estatal apareceria intervindo de fora, e só eventualmente ao interior dessa relação. A cisão que se produz assim entre a sociedade e o Estado, e a externalidade recíproca a que os condena, é o fundamento principal do mascaramento do Estado como fiador da dominação na sociedade, e de sua opacidade" (O'DONNEL, 1980, p. 12).

Entretanto, se as relações capitalistas de produção pressupõem um terceiro sujeito social que aparece e atua como um não capitalista, embora seja a objetivação de um Estado que é por isso mesmo capitalista, o Estado é também a garantia do trabalhador assalariado enquanto classe e não apenas da burguesia. Isso implica que ele seja protetor do trabalhador assalariado diante dos capitalistas; mas não como árbitro neutro, e sim para repô-lo como classe subordinada que deve vender força de trabalho e, portanto, reproduzir a relação social que o Estado garante (O'DONNEL, 1980, p. 8). Com isso, este torna-se o articulador e organizador da sociedade, independentemente de sua condição de cumplicidade da vigência de certas relações de dominação.

"O Estado é, como fiador das relações de produção capitalista, o limite negativo das consequências socialmente destrutivas de sua reprodução. Ou seja, a existência do capitalista em competição com outros capitalistas, sujeitos todos às necessidades da acumulação, supõe que individualmente tenderiam a uma exploração excessiva (do ponto de vista do encobrimento de sua dominação e da reprodução da força de trabalho), e além disso, ficariam entregues a uma concorrência também "excessiva", que eliminaria de sua classe - agonizando assim os antagonismos implícitos na reprodução do capital - uma boa parte dos capitalistas. Por outro lado, a competição ao redor da acumulação do capital determina que o burguês não se ocupe de decisões e investimentos necessários para a conquista das condições sociais que permitem, entre outras coisas, a reprodução do sistema de classes, a acumulação e a resolução de certos problemas "gerais" (tipicamente, as tarefas do Estado liberal na educação, saúde, obras de infraestrutura física, e ademais, as intervenções diretamente "econômicas" do Estado capitalista moderno). Estas, diferentemente das anteriores, não são limites negativos à atuação dos capitalistas, mas um condicionamento do contexto social, de que "alguém" deve ocupar-se" (O'DONNEL, 1980, p. 12).

Assim, nos aparatos estatais, não só se materializa a violência repressiva, como também as respostas do capital às demandas do trabalho que não se constituem como meras concessões ou elucubrações calculadas por parte do capital, mas conquistas acumuladas por processos históricos de lutas sociais (THWAITES REY; OUVIÑA, 2012, p. 58); de modo que a luta por transcender a ordem capitalista acaba se articulando com a que pode produzir efeitos que reforçam a integração ao sistema. Observa-se que o Estado, ao interpor limites negativos quanto às intervenções de ajuste social, apresenta-se aparentemente como agente externo das relações de produção.

“Essa aparência de exterioridade fundamenta-se no mascaramento da dominação, que subjaz às relações capitalistas de produção, e que determina que o Estado só apareça (como instituição), quando eventualmente invocado para apoiá-las. Mas, ademais, fundamenta-se em que, principalmente na sua interposição de limites negativos, as instituições apareçam como encarnação de uma racionalidade mais geral e não capitalista. Embora devamos ainda examinar essa modalidade de atuação, isto nos permite entender porque o Estado tende a aparecer face aos próprios capitalistas, como uma força exterior e movida por uma racionalidade diversa. A partir de sua condição primordial de fiador de uma relação, o Estado capitalista não é diretamente o Estado "dos" capitalistas, e nem mesmo pelas razões que acabo de assinalar, costuma ser vivenciado como tal pelos mesmos. Porém, as objetivações não são apenas instituições concretizadas em organizações complexas e burocráticas. Podem ser também formalizações que cristalizam relações sociais típicas” (O’DONNEL, 1980, p. 12).

Dessa forma, para compreender o Estado capitalista, deve-se levar em conta essa dimensão contraditória que o atravessa, reconhecendo que ele é tanto a divisão aparente da sociedade como a tendência a superá-la, é uma oscilação permanente entre a hegemonia e o descobrimento de sua verdadeira imbricação na sociedade (O’DONNEL, 1980, p. 26). Ele é o primeiro a postular a igualdade de todos os sujeitos em seu território, sendo estes denominados cidadãos que, independente de sua posição de classe, podem recorrer à formação do poder estatal corporificado no Direito e nas instituições. Para isso, o Estado capitalista converte o conceito abstrato da cidadania em fundamento de um poder voltado à reprodução da sociedade e da dominação de classe que a articula, sendo a cidadania a negação da dominação na sociedade. Afinal, como aponta Marshall (1967, p. 63), a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser até aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida, observando que não é por coincidência que o crescimento da ideia de cidadania coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não de igualdade, mas de desigualdade.

O Estado é visto, então, como sujeito isento das relações sociais que atua sempre quando algo no sistema “falha” para garantir a estabilidade do mesmo.

“Se cada um, enquanto cidadão, aparece constituindo o poder das instituições estatais e resolvendo que governantes mobilizarão os seus recursos, então o substrato da obrigação política é a coparticipação na formação da vontade manifesta nessas instituições. Isto supõe que a democracia é a forma normal de organização política da sociedade capitalista. A liberdade do cidadão, no exercício do seu direito de eleição do governante, pressupõe a existência de opções colocáveis em condições limitadas, mas realmente pluralistas. A mobilização dos recursos de poder pelo Estado pode então se fazer sobre a base de que o direito a fazê-lo foi conferido por "todos" - os cidadãos. Em acréscimo, a competitividade entre partidos implícita na cidadania e seu corolário de democracia política, permite a articulação de interesses que embora "filtrados" sustentam uma crença fundamental para a legitimação das

instituições estatais: a de que não há interesses sistematicamente negados por estas. Isto por sua vez é o correlato da crença de que não existe uma classe dominante” (O’DONNEL, 1980, p. 31).

Além da cidadania, a postulação da Nação como coletividade superior aos interesses particularizados da sociedade é também um referencial das instituições estatais, destacada por O’Donnel (1980), o que facilita “o reconhecimento de desigualdades que continuam evidentes, embora negando-as naquilo que é mais problemático à reprodução do sistema de dominação: o seu caráter de contradições”. Segundo o mesmo autor, a conjunção entre Estado e Nação sacraliza o que continua inocultável: as desigualdades e "imperfeições" sociais não resultam da negação sistemática de interesses, tendo em vista que todos estão incluídos no arco homogeneizador da Nação e são parte do "modo de ser" desta, que pode em todo caso ser corrigido, mas não negado.

“O discurso das instituições estatais é, portanto, equalizante e homogeneizador com referência à cidadania e aos membros da Nação, ao mesmo tempo em que a agregação dos impactos de seus atos e omissões é a negação prática desse discurso. Esta contradição (nem sempre ou necessariamente óbvia) é consequência do fato do Estado não poder ter a sociedade por fundamento ou referencial sob pena de desnudá-la e desnudar-se enquanto dominação. E de que, por outro lado, o seu fundamento ótimo na cidadania - porque inteiramente abstrato, - não pode por isso ser o seu referencial. Portanto, se o Estado não encontra à nação já posta, necessita inventá-la, postulando-a. O Estado capitalista tende a ser o Estado nacional” (O’DONNEL, 1980, p. 34).

Dessa maneira, a pretensão indiferenciada do interesse geral da Nação é insuficiente para encobrir as evidências de desigualdades. Isso costuma conduzir à postulação de que as instituições estatais atuam em sentido equalizador, favorecendo ou amparando os relativamente destituídos. Entretanto, O’Donnel (1980) aponta ainda outra solidariedade coletiva que costuma mediar Estado e sociedade, com um nível de abstração reduzido e com maior recorrência nos países latino-americanos, tratando-se do popular ou povo.

Para ele, o popular costuma ser território de lutas políticas definidas por seu conteúdo: o não popular, que reúne, pelo menos, parte das classes dominantes. Geralmente as lutas do popular implicam na presunção de que seu âmbito é o da "verdadeira" Nação, junção entre o nacional e o popular, estando excluídos aqueles que se situam fora desse campo. Há com isso um confronto entre o discurso igualitário e de imparcialidade do Estado capitalista ao se evidenciar as desigualdades, admitindo

continuamente a possibilidade de reemergência do popular. O Estado, ao reunir sujeitos sociais por razões diferentes às de sua verdadeira condição de dominados e explorados na sociedade, oculta mais uma vez seu papel de avalista nas relações de produção capitalista.

“Na medida em que - dependendo dos contextos e períodos históricos - parte significativa dessas demandas pode ser absorvida sem explodir os marcos da sociedade *qua* capitalista, o Estado pode aparecer como acolhedor do popular. Em acréscimo, o Estado põe-se frente às classes como fiador e organizador das relações sociais que as constituem como tais, torna-se igualmente no custódio das classes subordinadas. Do mesmo modo, com seu nível fetichizado, o acolhimento - ou a antecipação - pelo Estado das demandas dos relativamente destituídos, invocadas a partir desta condição, facilita a reprodução destes enquanto classes subordinadas. Em primeiro lugar, por tornar verossímil a pretensão do Estado de ser um Estado "para todos", inclusive a de ser um Estado benevolamente orientado, em suas decisões mais notáveis e popularizadas para os desprivilegiados da nação. Em segundo lugar, promovendo as condições de vida das classes subordinadas aproximadamente compatíveis, em cada caso histórico com a vigência das relações de produção e com a acumulação do capital” (O’DONNEL, 1980, p. 36).

Porém, o popular, ao recolocar continuamente as questões de justiça substantiva, predefine o não popular como adversário, reduz a noção abrangente e homogênea da Nação. Além disso, a impossibilidade eventual para satisfazer as demandas levantadas, agregada a respostas que não podem acabar com a lacuna entre o discurso igualitário e as desigualdades observáveis, pode colocar uma carga "excessiva" para a acumulação do capital, fazendo com que o popular se torne a mediação menos viável para o Estado capitalista (O’DONNEL, 1980, p. 36). Afinal, não é tão abstrata quanto a cidadania e é mais concreta que Nação. Ao mesmo tempo, os conteúdos do popular são mais genéricos e menos concretos que os deriváveis da posição de classe. Ambigualmente situado entre cidadania e Nação por um lado, e classe por outro, o popular pode ser tanto fundamento como referencial das instituições estatais. O mandato destas à ordenação e à coerção pode aparecer conferido pelo povo, não apenas (e às vezes não tanto) pela generalidade abstrata da cidadania (O’DONNEL, 1980, p. 37). Assim sendo, o Estado pautado no popular baseia-se principalmente nos relativamente desprivilegiados, suas instituições passam a servir principalmente ao povo, aos destituídos que necessitam mais do que ninguém do seu cuidado tutelar. No entanto, para o autor, o Estado capitalista somente pode ser realmente um Estado popular em circunstâncias históricas muito especiais e de breve duração. Tendo em vista que este não pode deixar de ser o que é: “emanação, fiança e organizador de uma relação de

dominação, a qual parcializa estruturalmente aquilo que os seus momentos objetivados, Direito e instituições, recolocam sobre a sociedade” (O’DONNELL, 1980, p. 38).

A postulação do popular pelo Estado é um dos pilares observados em parte significativa dos governos latino-americanos do início do século XXI, região onde, de acordo com Ianni (1988, p. 34):

A Nação parece encontrar-se sempre em formação tendo em vista que quase todos os países contam com várias, ou muitas, constituições em sua história; onde os golpes, os surtos de autoritarismo e as ditaduras perpétuas povoam a história; a democracia floresce e fenece; e o Estado é, frequentemente, prisioneiro de pequenos grupos (IANNI, 1988, p. 34).

A grande ênfase foi dada ao povo pelos governos latino-americanos de esquerda que chegaram ao poder após o período das reformas neoliberais dos anos 1990 buscando combater as desigualdades sociais e a pobreza na região, intensificadas pelas políticas antipopulares dos governos anteriores, como será visto mais adiante.

No entanto, é importante salientar ainda algumas especificidades inerentes aos Estados nacionais latino-americanos que refletem diretamente nas suas “maneiras de ser” capitalistas. Thwaites Rey e Ouviaña (2012, p. 61) destacam que tais Estados estão duplamente entrelaçados, por um lado pelos ciclos históricos de acumulação em escala global e, por outro, pela composição da relação de forças entre as classes fundamentais que operam o espaço nacional e conformam as estruturas de produção e reprodução econômica e social, também variáveis segundo o ciclo histórico. Essas determinações estabeleceriam as diversas “maneiras de ser” capitalistas dos Estados nacionais, com suas formas diferenciadas de estruturação interna de dominação.

Diante disso, Thwaites Rey e Ouviaña (2012, p. 62) observam a necessidade de realização de uma diferenciação constitutiva histórica entre os Estados do capitalismo central e a periferia subordinada, constatando que somente com a identificação dos acontecimentos centrais, genéricos e específicos, que conotam as realidades estatais territorialmente delimitadas, é possível se chegar à compreensão e, eventualmente, à transformação desses Estados.

A generalidade que inclui o conjunto dos Estados latino-americanos estaria enraizada na sua origem comum como espaços de acumulação dependentes do mercado mundial e pela complexidade das articulações econômicas e sociais implantadas nos seus territórios, como apontam Thwaites Rey e Ouviaña (2012, p. 65):

A constituição, durante a primeira metade do século XIX, de Estados nacionais formalmente independentes das metrópoles colonialistas, não

redundou na simétrica autonomia na definição dos processos produtivos internos. Pelo contrário, as articulações sociais consequentes estiveram marcadas pela continuidade na inserção subordinada aos centros de poder dos países centrais. Por isso, um elemento que se deve ter em conta no momento de caracterizar os emergentes Estados latino-americanos é o atraso socioeconômico, produto do rol “atribuído” a nosso continente, por parte dos países industrializados, na divisão internacional do trabalho. Esta debilidade estrutural – ancorada no forte condicionamento do mercado mundial constituído – terminou na implicação do Estado, em grande medida, no desenvolvimento capitalista e na produção de uma identidade coletiva. Neste sentido, a conformação de classes sociais em termos nacionais não foi um processo “acabado” como na Europa. Daí que no caso de nosso continente não se pode considerar o Estado uma mera entidade “superestrutural” (THWAITES REY; OUVIÑA, 2012, p. 65).

Faletto (2015, p. 162) também aponta a forma como o capitalismo foi estabelecido em cada país da região como uma particularidade do Estado latino-americano, o que significa, conforme o autor, que a análise do Estado latino-americano deve considerar tanto a forma de implementação e o “modo de produção” capitalista quanto o tipo de relações sociais que ele gera na sociedade como um todo, considerando ainda as relações estabelecidas com o capitalismo internacional hegemônico. Com isso, haveria uma contradição flagrante na formação e desenvolvimento dos Estados da região caracterizada pela coexistência de um Estado moderno com um modo de relação social oligárquico.

Essa contradição derivaria de uma dupla realidade: por um lado, a necessidade de estar ligada ao mundo “moderno” do capitalismo internacional e, por outro, de assegurar uma dominação interna cuja base de relações sociais não era capitalista em sentido estrito. Essa dualidade implicava alianças entre estratos sociais que tinham interesses diferentes porque suas bases de poder eram mais ou menos capitalistas, o que, por sua vez, resultava no caráter “contraditório” do Estado (FALETTO, 2015, p. 163).

Com os processos de desenvolvimento do capitalismo mundial, o Estado passou a se submeter a reordenamentos que, frequentemente, repercutem na forma de crises nos países latino-americanos. Tendo em vista que a transformação econômica de um país dependente necessita geralmente de uma dinâmica interna específica, enquanto os rearranjos às economias centrais acarretam a realização de ajustes drásticos em sua modalidade de inserção, cabendo ao Estado um papel importante na superação das crises e na reinserção do país na economia internacional (FALETTO, 2015, p. 164).

Por fim, Faletto (2015, p. 165) destaca a fraqueza dos agentes socioeconômicos locais mediante o poder de suas contrapartes externas, o que teria levado tais agentes, em várias circunstâncias, a tentar utilizar o aparato estatal para favorecer o

desenvolvimento do setor privado nacional. Assim, grande parte das políticas "desenvolvimentistas" teriam sido propostas para consolidar e favorecer uma burguesia nacional, com o suposto propósito de contribuir para os processos de autonomia política nacional (FALETTO, 2015, p. 166).

Outra especificidade característica da formação dos Estados latino-americanos foi a manutenção de uma estrutura de poder organizada sobre o eixo colonial. De acordo com Bonetto (2012, p. 118), os Estados tornaram-se instrumentos de manutenção da colonização, tendo em vista que as minorias brancas que passaram a controlá-los não tinham nenhum interesse comum com os índios, negros e mestiços.

José Carlos Mariátegui, um dos precursores do pensamento crítico-social latino-americano, já assinalava essa questão no livro "Sete ensaios de interpretação da realidade peruana", publicado originalmente em 1928, ao analisar o problema indígena. O autor criticava o tratamento dado ao problema indígena como um problema étnico, abordagem que "se nutria de um repertório de antigas ideias imperialistas" baseado numa "concepção de raças inferiores que serviu para expansão e conquista do Ocidente branco". Ao analisar a história peruana, o autor explica que não houve uma transformação radical da estrutura econômica e social do país com a independência, mas sim a manutenção da infraestrutura colonial. Pior que o observado na legislação colonial espanhola, o caráter individualista da legislação promulgada pela República peruana favoreceu, inquestionavelmente, a absorção da propriedade indígena pelo latifúndio (MARIÁTEGUI, 2008, p. 57).

Assim sendo, apesar da independência, os Estados latino-americanos teriam mantido as relações coloniais, tendo na verdade rearticulado a colonialidade do poder sobre novas bases institucionais (BONETTO, 2012). Os países acabaram reproduzindo internamente as características das relações coloniais, acirrando as desigualdades existentes entre raças e classes. A construção dos Estados-Nações foi realizada contrariamente ao interesse da população indígena, negra e mestiça. Isso porque, embora amparados em instituições modernas de cidadania e democracia política implicando numa relativa democratização do controle de trabalho e dos recursos produtivos, ancorou-se na igualdade entre pessoas em posições desiguais nas relações de poder (QUIJANO, 2008). Essa reprodução da diferença colonial no período nacional é chamada por Bonetto (2012, p. 118) de colonialismo interno, perpassando todo o período de formação do Estado nacional. Logo, apesar de ter havido uma independência

política das colônias em relação às metrópoles, o mesmo não teria ocorrido com a economia e a cultura. Dessa maneira, a América se constituiu como o lugar de pertencimento geográfico e de direito de autodeterminação, enquanto a consciência racial constituiu-se internamente na diferença com a população afro-americana e indígena. De modo que as elites dominantes eram tratadas como americanas sem deixar de ser europeias, porém distintas dos indígenas e dos afro-americanos (BONETTO, 2012, p. 119).

O colonialismo interno presente nos Estados nacionais latino-americanos acabou reproduzindo a missão “civilizatória” do branco sobre o negro, o índio e o mestiço, tidos como representantes da barbárie americana e da irracionalidade, justificando o exercício de um poder disciplinante. O processo de homogeneização dos membros da sociedade não foi produzido pela descolonização das relações sociais na população, mas pela eliminação massiva de uma parte dela (os índios) e da exclusão de outros (negros e mestiços) (BONETTO, 2012, p. 119).

Com o rompimento político das colônias com as metrópoles (Espanha e Portugal), o que se viu foi o surgimento de um novo tipo de vínculo de dependência com outras metrópoles. A importação de modelos político-estatais como os da França e dos Estados Unidos pode ser observada, assim como o aprofundamento dos laços econômicos e políticos com a Grã-Bretanha, delineando o estilo de integração do mercado mundial, as formas de estruturação econômica e a composição de classes (THWAITES REY; OUVIÑA, 2012, p. 67).

Portanto, como apontam Thwaites Rey e Ouviaña (2012, p. 70),

As especificidades históricas dos Estados latino-americanos devem-se em grande medida à subordinação e dependência do mercado mundial, enquanto as múltiplas especificidades nacionais tornariam os processos de conformação particular de suas classes fundamentais, seus interesses antagônicos, seus conflitos, suas lutas e suas articulações, em tensão permanente com sua forma de inserção nos ciclos históricos de acumulação a escala global (THWAITES REY; OUVIÑA, 2012, p. 67).

É a partir desse entendimento que se pretende analisar adiante os governos brasileiros das últimas décadas que se destacaram pelo atendimento de pautas sociais, econômicas e culturais historicamente reivindicadas pelos movimentos sociais, embora não tenham rompido totalmente com a ordem neoliberal vigente. Para tanto, faz-se necessário inicialmente um breve recuo histórico para compreender as reformas neoliberais da década de 1990.

1.2 Os governos neoliberais na América Latina

A América Latina é uma região marcada por uma história desigual com seu povo e por uma sucessão de crises, golpes de Estado, ditaduras e interrupções de experiências democráticas que assinalam o periódico divórcio entre as tendências predominantes na sociedade civil e as do Estado (IANNI, 1988). Essa região também foi terreno fértil para disseminação do ideário neoliberal iniciada em alguns países durante o período das ditaduras militares das décadas de 1970 e 1980, embasada sob o argumento da ineficiência estatal e da contenção da hiperinflação.

O neoliberalismo pode ser caracterizado como um conjunto de receitas econômicas e de programas políticos que nasce, segundo Sader (2003, p. 4), de uma crítica econômica sobre o Estado de Bem-Estar Social e acaba se constituindo como um corpo doutrinário que desemboca em um modelo de relações entre classes, valores ideológicos e um modelo determinado de aparato estatal. Há um processo de reprivatização das relações de classe, antes permeadas fortemente pelo Estado, além de se observar um avanço generalizado das relações mercantis sem nenhuma mediação. Pelo ideal neoliberal, o mercado é idolatrado, o Estado satanizado, a empresa privada exaltada e o “darwinismo social de mercado” aparece como algo desejável e eficaz pelo ponto de vista econômico (BORÓN *et al* 2003, p. 10). O resultado disso é a redução do aparato estatal e o aumento do papel do mercado (SALAMA *et al* 2003, p. 20).

Os ideais neoliberais foram disseminados na América Latina apenas na década de 1980, depois de outras regiões, com a ressalva do Chile que ainda nos anos 1970 vivenciou a primeira experiência do ciclo neoliberal da história quando era governado pelo ditador Augusto Pinochet. O país que vivenciava uma ditadura militar violenta serviu como uma experiência-piloto para os países europeus e Estados Unidos que observaram um crescimento acelerado da economia chilena naquele período, em decorrência da adoção de medidas como a desregulação, desemprego massivo, repressão sindical e privatização de bens públicos (ANDERSON, 1995, p. 17).

Thwaites Rey (2010, p. 27) afirma que, embora a difusão dos princípios neoliberais tenha alcançado todos os países da região, sua instrumentação em cada caso nacional não teria sido idêntica. As políticas de ajustes teriam encontrado maior ou

menor resistência interna dependendo, por um lado, da configuração econômica de cada Estado-Nação (seu nível de endividamento, por exemplo) e, por outro lado, da percepção da situação pelas classes antagônicas (dominante e subalternas) e seu posicionamento diante dela.

Sader (2008, p.19) ainda aponta as condições criadas pelas ditaduras militares e a organização da classe operária e de esquerda. Enquanto países como México, Argentina e Peru tiveram experiências exitosas devido ao autoritarismo político do poder executivo pelo qual vivenciava, na Venezuela, o regime não obteve sucesso, pois o país possuía uma democracia partidária mais contínua e sólida. Contudo, Anderson (1998, p. 21) acrescenta ainda um outro mecanismo, de tendência mais democrática e não coercitivamente como as ditaduras militares, que propiciou a aceitação por parte do povo de tais medidas: a hiperinflação. Além da disseminação do discurso da direita da ineficiência do Estado, tida como principal responsável pelos problemas que afetavam a sociedade capitalista, justamente no período em que a região latino-americana iniciava um processo de redemocratização.

O Brasil, assim como outros países da América Latina, viveu durante a década de 1990 um processo de reestruturação do Estado, baseado nas necessidades de ajustes estruturais em razão da crise da dívida externa, tendo como paradigma a adoção dos critérios da economia privada na gestão da coisa pública (OLIVEIRA, 1996). Naquele momento, o país vivenciava o governo do presidente Itamar Franco (1992-1994) e passava por um processo de hiperinflação, tornando-se terreno fértil para a progressão dos ideais neoliberais no país, validados pelo Plano Real, elaborado pelo então Ministro da Fazenda FHC, que seria o próximo presidente do Brasil (1995-2002).

As reformas neoliberais encarregaram-se de implantar os princípios da Nova Gestão Pública no Brasil, apoiando-se no argumento da ineficiência estrutural da administração pública burocrática diante da crise fiscal do Estado. Com isso, observa-se a adoção de medidas como a flexibilização dos processos e dos regulamentos burocráticos, conferindo um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais e aos seus gerentes (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 06).

A New Public Management (NPM) ou a Nova Gestão Pública (NGP), inspirada pelo modelo de reforma realizada na Grã-Bretanha (*Managerialism*), tem como objetivo que o Estado seja mais que um provedor de serviços públicos de maneira direta, mas que fortaleça seu papel de regulador, avaliador e distribuidor de incentivos aos

provedores autônomos dos ditos serviços (VERGER; NORMAND, 2015, p. 601). Para isso, apoia-se em princípios como: o estabelecimento de avaliações e medidas de desempenho; maior ênfase no controle de resultados; desagregação do setor público em várias unidades menores; ênfase nos modelos de gestão provenientes do setor privado; dissociação das funções de execução e controle; a fragmentação das burocracias e sua abertura às demandas e exigências dos usuários; a concorrência de atores públicos com o setor privado e a terceirização dos serviços; o reforço das responsabilidades e da autonomia dos níveis de execução da ação pública; a normalização, via padronização, das práticas profissionais baseadas em evidências e em experimentos exemplares (VERGER; NORMAND, 2015; OLIVEIRA, 2015).

Consoante Pollitt e Bouckaert (2002, p. 18), uma maneira de classificar os esforços das reformas baseadas na NGP com base num conjunto de países é pensar em termos de suas quatro principais estratégias:

- Manter: conservar a máquina administrativa tal como ela é, mas ajustar e equilibrar sempre que possível;
- Modernizar: realizar as mudanças mais fundamentais nas estruturas e processos, por exemplo, mudando a orientação do processo orçamentário de insumo para produto; criando novos tipos de organização do setor público, como agências autônomas; modificando o contrato de trabalho dos servidores públicos etc.;
- Mercantilizar: introduzir mecanismos de mercado (*Market-Type Mechanisms — MTMs*) no setor público, acreditando que eles vão gerar eficiência e melhor desempenho (OCDE, 1993);
- Minimizar: reduzir o setor estatal tanto quanto possível, fazendo o máximo uso da privatização e da contratação externa. Os ativos públicos são vendidos, e as atividades anteriormente desempenhadas por servidores públicos são oferecidas aos setores comerciais e voluntários. Essa estratégia reflete a atitude pessimista com relação ao potencial do setor público para a boa gestão e a legitimidade da propriedade estatal (POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 18).

Sendo assim, pode-se dizer que a NGP surge da crítica ao Estado de Bem-Estar Social, ao planejamento centralizado e ao papel indutor e promotor do bem social exercido preponderantemente pelo Estado (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 710), motivada, principalmente, pela crise econômica dos anos 1980 e 1990.

Assim, a NGP se instala como inovação, criticando a burocratização dos Estados de Bem-Estar Social mesmo onde não se chegou a vivê-lo de fato, como na região latino-americana, promovendo ataques às hierarquias, à centralização do poder e das decisões, à rigidez das estruturas governamentais, o que encontra muita acolhida junto à opinião pública (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 711).

Estas mudanças na gestão política e econômica advindas da NGP no contexto das reformas neoliberais dos anos 1990 no Brasil provocaram, como afirma Oliveira

(2015, p. 630), um esmaecimento da noção de direito e da concepção de público, contribuindo para a instauração de uma nova relação entre sociedade civil e Estado bastante ambígua e temerária, considerando o quadro de desigualdade econômica, geográfica e social do país; tendo em vista as privatizações de alguns serviços públicos que estabeleceram um novo comportamento entre o cidadão e a oferta de bens e serviços essenciais, ditado pelo mercado, bem como a reorientação na condução das políticas sociais com a focalização da oferta nos mais pobres (OLIVEIRA, 2015, p. 630). Esta última, contrariando as políticas universais promovidas pelo Estado de Bem-Estar Social, o que, segundo o Banco Mundial (1993, p. 127 *apud* SALAMA; VALIER, 1997, p. 114), era um sistema de proteção social, simultaneamente, “economicamente ineficiente” e “socialmente injusto”. Para tanto, foram introduzidos às políticas sociais programas de garantia de renda mínima que começariam a ser propostos, nos países centrais, como uma forma nova de garantir certo padrão de vida para aqueles que se mantinham em uma faixa de rendimento e em condições de vida consideradas críticas para o próprio “equilíbrio” social e político local. Logo, sistematizar a pobreza passou a ser importante para avaliar quem eram os mais vulneráveis sociais, ou seja, os “mais pobres dos pobres”, os quais seriam o público-alvo de tais programas, enquanto os demais pobres seriam beneficiados com os resultados do mercado em longo prazo (SALAMA; VALIER, 1997, p.116).

Salama (2003, p. 9) analisa, entretanto, que as políticas neoliberais foram, fundamentalmente, políticas econômicas de exclusão, pois se elas conseguiram frear a inflação, foi a custo de crescentes desigualdade sociais e de um déficit muito alto na balança comercial, além de terem enfraquecido o impulso democrático que havia suscitado esperanças nos países da região a partir da década de 1980 (BORÓN, 2003, p. 20). Em suma, as reformas neoliberais fracassaram em três aspectos fundamentais: não conseguiram promover um crescimento econômico estável, não conseguiram aliviar a situação de pobreza e exclusão que prevalecia na região e, ainda, debilitou e desprestigiou as instituições democráticas e sua legitimidade popular em um nível sem precedentes na história latino-americana (BORÓN, 2003, p. 23). Borón (2003, p. 29), parafraseando Noam Chomsky, conclui que os governos neoliberais não combateram a pobreza, mas sim os pobres.

A intensificação da pobreza e das desigualdades sociais no continente latino-americano após o predomínio dos governos neoliberais por quase quinze anos gerou, de

certo modo, um esgotamento do modelo econômico vigente, contribuindo para a emergência de governos de esquerda e centro-esquerda, classificados de distintas maneiras (democrático-populares, progressistas, pós-neoliberais e socialistas), que buscaram priorizar agendas socioeconômicas mais populares. Entretanto, apesar de implantarem uma nova forma de gestão econômica e social com o intuito de combater a pobreza intensificada nos últimos anos, mantiveram algumas ações e políticas de seus antecessores, como será observado adiante quando serão discutidos os governos brasileiros de Lula e Dilma Rousseff.

1.3 Os governos democrático-populares no Brasil: rupturas e permanências

O alastramento da pobreza em toda a região latino-americana ocasionado pelas medidas antipopulares dos governos neoliberais nos anos 1990 ensejou um redesenho do Estado, pois, para contê-lo, era preciso adotar um conjunto de leis sociais que neutralizassem e corrigissem os efeitos das “falhas” do mercado. Afinal, contrariamente ao esperado pelos reformistas, o mercado demonstrou uma colossal inaptidão para resolver os problemas da educação, da moradia, da saúde, da seguridade social, do meio ambiente e do crescimento econômico na América Latina (BORÓN, 1998. p. 83).

Observa-se no fim dos anos 1990 um amplo conglomerado de movimentos sociais que expressavam o descontentamento com as políticas de ajuste neoliberal. Do questionamento ao neoliberalismo e de suas drásticas consequências para a região, derivou o surgimento de governos que, em conjunto e com suas distinções, foram classificados genericamente como “pós-neoliberais”, “progressistas” ou “de esquerda”, expressando correlações de forças sociais mais favoráveis ao esgotamento do poder do capital global (THWAITES REY, 2010, p. 30). Dentre eles, a assunção em 1999 de Hugo Chávez à presidência da Venezuela, abrindo caminho para um ciclo de governos tidos como “pós-neoliberais” na região: Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-2016) no Brasil; Nestor Kirchner (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2015) na Argentina; Evo Morales (2006-2017) na Bolívia; Rafael Correa (2007-2017) no Equador; Daniel Ortega (2006-2018) na Nicarágua (2007), entre outros (SADER, 2008; THWAITES REY, 2010). Tais governos, além de questionarem o automatismo do

mercado e a subordinação à lógica da acumulação global, buscaram caminhos alternativos ao modelo neoliberal clássico (THWAITES REY, 2012, p. 7).

A partir de então, passou-se a observar diferentes tipos de governos na América Latina. Ainda que enlaçados em um ciclo comum, as mudanças produzidas são desiguais e contraditórias em cada um dos Estados nacionais da região e se deram num cenário intrincado pela crise internacional em curso (THWAITES REY, 2012, p. 8).

Bolívia e Equador, por exemplo, constituíram-se em exemplos cabais do envolvimento dos movimentos indígenas e camponeses andinos com o governo estatal. Observando-se uma abertura para um processo de participação mais amplo em torno da articulação de novas formas de gestão coletiva que tentaram superar os limites do aparato estatal burguês herdado. Os processos de reforma constitucional encarados por ambos países e a discussão profunda sobre a conformação de Estado Plurinacionais com a superação das formas tradicionais do Estado-Nação marcaram um rito fundamental na práxis emancipadora do continente (THWAITES REY, 2010, p. 30).

No caso da Venezuela, com a experiência denominada “socialismo do século XXI”, Thwaites Rey (2010, p. 31) afirma que o papel do Estado apontava para um enfoque mais clássico: a recuperação dos recursos naturais estratégicos, redistribuição da renda petroléira, reforma agrária e desenvolvimento endógeno. Ao Estado foi outorgado um papel chave de centralizador e promotor da renda do recurso nacional básico (petróleo, gás). Tudo isso a partir de uma retórica muito forte de construção de uma unidade estatal latino-americana. Tanto as correntes de base indígena (Bolívia e Equador) quanto o “socialismo do século XXI” (Venezuela) não tinham no seu horizonte, conforme Thwaites Reys (2010, p. 31), um socialismo “clássico”, ao estilo do modelo cubano, mas avançavam por um caminho de um experimento misto, com diversas formas de propriedade articuladas.

Entretanto, esse processo de reconfiguração dos governos da região não estaria a salvo de contradições. Venezuela, Bolívia e Equador constituíram-se no grupo com posicionamento alternativo mais radical. Colômbia, Peru e Chile, por exemplo, teriam mantido a perspectiva neoliberal, buscando captar porções do capital global com a abertura de zonas de livre comércio e mobilidade de capital. Enquanto Brasil e Argentina teriam sido os casos mais complexos de análise (THWAITES REY, 2010, p. 36), já que não romperam totalmente com a perspectiva neoliberal, mas promoveram ajustes sociais importantes.

Com isso, pode-se dizer que passaram a conviver, na América Latina, em especial na América do Sul, três tipos de governos. Aqueles que deram continuidade às políticas neoliberais, como os já citados Chile, Colômbia e Peru, e os governos pós-neoliberais, distinguindo-se em dois grupos: países que se debateram entre a permanência e a mudança das lógicas neoliberais que, sem levar adiante mudanças radicais, buscaram recompor o social com o desenvolvimento de políticas mais inclusivas, caso do Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai; e países que tentaram refundar o Estado passando por processos intensos de transformação, como é o caso da Venezuela, Bolívia e Equador (SADER, 2008; SAFORCADA; VASSILÍADES, 2011).

No horizonte imediato de tais governos pós-neoliberais estaria a construção de uma solução híbrida que seria o caminho da negação do capitalismo na sua fase neoliberal com a afirmação de direitos, valores e cidadania (SADER, 2008, p. 47). Dessa maneira, esses governos teriam ampliado, segundo Sader (2013, s/n), a capacidade de resistência ao modelo econômico vigente pela prioridade das políticas sociais, dos processos de integração regional e dos intercâmbios Sul-Sul, e recuperaram o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e garantia dos direitos sociais da maioria.

Rojas (2014, p. 3), no entanto, entende a noção de governos “pós-neoliberais” como uma noção flexível que permite diferenciar Kirchner de Menem na Argentina, Lula de FHC no Brasil, Chávez de Pérez na Venezuela, Morales de Sánchez de Losada na Bolívia, Bachelet de Pinochet no Chile, Vázquez de Sanguinetti no Uruguai, entre outros. Com isso, Rojas (2014, p.3) não considera *a priori* que esses governos tenham deixado de ser neoliberais, senão que, por diferentes razões, tendo esgotado em grande medida a “legitimidade democrática tradicional” dessas políticas, realizaram algumas mudanças nos planos econômico, político e social e adaptaram-se discursivamente, em diferente medida, a uma pré-dica em termos ideológicos de tom “pós-neoliberal”.

A instalação de um governo tido como pós-neoliberal no Brasil deu-se com a posse em 2003 do presidente Lula do PT, autodenominando-se como um governo democrático-popular. Tal denominação teria sido apresentada no V Encontro Nacional do PT em 1987 e aperfeiçoada na década de 1990, representando, em síntese:

Uma alternativa transitória às estratégias originárias da socialdemocracia e da ditadura do proletariado para a construção de uma sociedade socialista: fundado na autonomia das organizações e na sua integração em ações diretas e institucionais; visando atender a demandas imediatas da população; combater estruturas de dominação econômica, política e cultural; e construir

um modo de produção, um sistema de intercâmbio e uma formação social socialistas (MANÇE, 2017, s/n).

Após três tentativas frustradas, Lula ganhou a eleição presidencial no Brasil em 2002, apoiado, além do PT, pelo Partido Liberal (PL) e pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) no primeiro turno, recebendo novos aliados no segundo turno (Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Democrático Trabalhista - PDT e pelo Partido Trabalhista Brasileiro - PTB), derrotando José Serra do PSDB, candidato apoiado pelo então Presidente FHC. Além disso, contou na Vice-presidência com o empresário e político José Alencar do PL.

Consoante Carreirão (2004, p. 181), alguns fatores teriam contribuído para a vitória de Lula. Um deles seria a avaliação feita pelo eleitorado do desempenho do governo FHC, que, por um lado, contava com a avaliação positiva de uma parcela da população, especialmente pelo fato de ter eliminado a hiperinflação que persistiu no país durante muito tempo antes do lançamento do Plano Real, em 1994, mas, por outro, era avaliado negativamente pela maioria do eleitorado. Para o mesmo autor, isso se devia, em parte, ao desgaste do governo após oito anos de mandato e à fragilidade diante das instabilidades externas (devida ao alto grau de endividamento, entre outras coisas); mas, fundamentalmente, era pelas altas taxas de desemprego e a manutenção de desigualdades sociais enormes.

Outro fator, não menos importante, foi a campanha de Lula que conseguiu neutralizar eficientemente dois aspectos centrais da rejeição ao candidato em outras eleições: o “radicalismo” de Lula e do PT e o “despreparo” de Lula para governar. A demonstração clara de moderação por parte do PT e de Lula estava na coligação realizada com o PL, na escolha de um grande empresário para candidato a Vice-presidente e na “Carta ao povo brasileiro”, que assumia o compromisso com a manutenção dos contratos, metas de inflação e superávit primário. Fatores que contribuíram para reduzir o medo de certos segmentos da população em relação ao “radicalismo” petista e de Lula. Enquanto a ênfase dada na campanha de Lula à sua capacidade de negociação e liderança (nos âmbitos sindical e partidário) teria contribuído para reduzir as resistências a Lula em relação ao seu “despreparo” (CARREIRÃO, 2004, p. 183).

Desse modo, segundo Sader (2008, p. 34), Lula não venceu a eleição no auge de um enorme movimento popular, ganhou ao longo de uma campanha eleitoral com

imensas fugas de capital, com grande ataque especulativo e uma crise financeira muito forte que desvalorizou a moeda pela metade, passando o chamado “Risco Brasil” a ser denominado “Risco Lula”. Foi nesse momento que Lula, para ganhar a eleição, teria feito a “Carta ao povo brasileiro”, afirmando sua promessa em manter os compromissos firmados por seu antecessor, ao mesmo tempo que se comprometia com as políticas sociais:

“O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país” (Carta ao povo brasileiro, 2002, s/n).

“Quero agora reafirmar esse compromisso histórico com o combate à inflação, mas acompanhado do crescimento, da geração de empregos e da distribuição de renda, construindo um Brasil mais solidário e fraterno, um Brasil de todos” (Carta ao povo brasileiro, 2002, s/n).

No primeiro momento, o governo Lula manteve-se distante das mudanças econômico-sociais que o teria feito ganhar a eleição. A política social não era tão boa, na verdade foi um desastre, conforme o mesmo autor, ao se referir aos anúncios espetaculares do Programa Fome Zero e a reforma da previdência – uma reforma regressiva para os direitos dos trabalhadores. O autor atribuiu os dois primeiros anos e meio de ajuste fiscal ao então Ministro da Fazenda Antônio Palocci, sendo iniciado um período de flexibilização da política econômica apenas com a sua saída do Ministério aliada à entrada na chefia da Casa Civil de Dilma Rousseff que começou a mobilizar recursos para investir em infraestrutura e nas políticas sociais (SADER, 2008, p. 36).

Com isso, um conjunto de políticas econômicas e sociais foram criadas, que combinadas tiveram efeitos reais sobre a vida dos mais pobres, grande maioria da população brasileira: Programa Bolsa Família (PBF), microcréditos, eletricidade rural, controle dos preços dos produtos agrícolas, elevação real do poder aquisitivo dos salários, aumento do número de empregos formais, entre outros (SADER, 2008, p. 36).

O PBF, um dos principais programas do governo Lula, foi criado em 2003 com o intuito de assegurar uma renda mínima às famílias indigentes e pobres. O programa constituiu-se com a junção de programas sociais criados por FHC, como os programas Bolsa Escola (PBE), Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás que se apresentavam de forma fragmentada e pouco efetiva, aumentando o controle dos

recursos e maior transparência. Assim como o PBE, programa de transferência de renda mínima a famílias extremamente pobres com filhos em idade escolar, os beneficiários do PBF deveriam cumprir com algumas exigências, como a obtenção de frequência escolar mínima para crianças e adolescentes de 6 a 17 anos e realização de visitas regulares a centros de saúde, principalmente mulheres em período de amamentação, com crianças até 5 anos e grávidas.

Em 2001, 15,6% da população brasileira era considerada indigente, baixando para 5,4% em 2009. A pobreza no país afetava 33% da população em 2001, caindo, em 2010, para 10,1%, observando a renda *per capita* estabelecida no PBF (LAVINAS, 2012, p. 75). Mesmo com o fim do mandato de Lula em 2010, o PBF continuou a ser o carro-chefe dos programas sociais do governo federal. Em 2015, durante o governo de Dilma Rousseff, sua sucessora, o PBF alcançou praticamente 14 milhões de famílias, garantindo um benefício médio de R\$170,00 àquelas cujas rendas *per capita* estivessem abaixo da linha de pobreza de R\$154,00 mensais. Ao todo, 45 milhões de brasileiros eram beneficiados pelo programa de combate à pobreza no que diz respeito à garantia de uma renda mínima de sobrevivência (LAVINAS, 2015, p. 6).

Em relação à desigualdade social no país, também foi observada uma queda significativa. O coeficiente Gini² do Brasil, nos cálculos do Banco Mundial, passou de 58,6, em 2002, para 52,9, em 2013. Enquanto um relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2014 registrou uma queda na última década do mesmo coeficiente de 54,2 para 45,9. Já a nota do Brasil no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que considera indicadores como a esperança de vida ao nascer, a expectativa de anos de estudo e a renda *per capita* (mensurado de 0 a 1), passou de 0,649 no início dos anos 2000 para 0,755 em 2016, indicando também uma melhora³.

A progressão do crédito de consumo vinculado a determinados benefícios sociais, na última década, também merece destaque de Lavinias (2015, p. 2), cujo saldo mais positivo foi praticamente universalizar o acesso a determinados bens de consumo duráveis ao longo da curva de distribuição de renda, contribuindo, portanto, para o aquecimento da demanda doméstica e fazendo do consumo das famílias o motor do crescimento econômico recente.

² O Gini é um indicador que mede desigualdade de renda e vai de 0 a 100 (0 representa total igualdade).

³ Dados divulgados em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/05/160505_legado_pt_ru Acesso em: 05 jun 2018.

Durante o período 2003-2013, ainda foram gerados no mercado de trabalho brasileiro cerca de 21 milhões de postos de trabalho formais; o que, além de contribuir para melhoria de vida da população brasileira, colaborou para que as contas da Previdência se tornassem superavitárias (LAVINAS, 2015, p. 5). Todavia, a política de maior impacto redistributivo no Brasil pós 2000, segundo Lavinias (2015, p. 7), teria sido o aumento real do salário mínimo, em meio à criação de postos de trabalho formais, tendo em vista o fato de que 84% dos empregos formais criados nesse período teriam sido na faixa de até 2 salários mínimos (LAVINAS; CORDILHA; CRUZ, 2014).

Domingues (2013) ressalta alguns aspectos essenciais que teriam ocorrido desde a ascensão de Lula ao poder e que promoveram modificações relevantes na sociedade brasileira. Dentre eles, destacam-se a mudança profunda na posição dos trabalhadores, do proletariado, do “povo” na sociedade brasileira no plano material, mas também no que diz respeito ao imaginário nacional em decorrência da chegada de um ex-operário à presidência; e a retomada do crescimento econômico, em que a inserção do país na economia global se fez pela exportação crescente de *commodities*, modificando a inscrição do país na geopolítica mundial.

O governo Lula e posteriormente o de Dilma Rousseff teriam resgatado o Estado como indutor do crescimento econômico e da garantia dos direitos sociais de todos, estabelecendo um modelo de desenvolvimento articulado com políticas sociais redistributivas e promovendo a ascensão econômica e social de milhões de brasileiros. Dessa maneira, de acordo com Sader (2013, p. 138), tais governos caracterizaram-se pelos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal – de Fernando Collor de Melo, Itamar e FHC – e pelos elementos em comum com outros governos da região, como os Kirchners na Argentina, da Frente Ampla no Uruguai, de Hugo Chávez na Venezuela, de Evo Morales na Bolívia e de Rafael Correa no Equador. Dentre esses aspectos comuns estariam a priorização: das políticas sociais e não o ajuste fiscal; dos processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; do papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado (SADER, 2013, p. 138).

Contudo, o governo Lula, assim como o de Dilma, foi marcado por contradições de ordens diversas desde a sua origem, tendo em vista que ele foi eleito como o resultado de uma ampla mobilização popular crítica ao projeto neoliberal, ao mesmo

tempo que teve o apoio das forças do mercado, através da “Carta ao povo brasileiro”. Os dois mandatos de Lula inauguraram uma nova conjuntura política, que tem sido objeto de disputas teóricas e políticas sobre o seu real significado e acerca de seus principais desdobramentos, pois se observa simultaneamente avanços, limites, contradições, heranças e potencialidades (PERLATTO, 2015, p. 257).

Embora reconheça a importância do papel das políticas focalizadas de distribuição de renda instituídas nos governos petistas, Domingues (2013) chama a atenção para o fato de as mesmas não terem sido suficientes para um enfrentamento mais significativo das desigualdades no país, ao passo que se afastavam da construção de uma política de cunho universalista.

Lavinias (2017) analisa que teria ocorrido o fortalecimento da dimensão das transferências de renda, tendo um impacto muito positivo na redução da pobreza, porque, ao transferir uma renda mínima para as famílias mais pobres, reduziu o grau de destituição das mesmas. Contudo, não garantiu que essas pessoas tivessem acesso a serviços essenciais gratuitos e de qualidade como o saneamento básico, saúde e educação. A prevalência das transferências de renda teria prevalecido em detrimento dos serviços desmercantilizados.

Em meio a tensões, a política social vai servindo para consolidar o modelo de consumo do social-desenvolvimentismo que consistiu em promover a transição para uma sociedade de consumo de massa, através do acesso ao sistema financeiro. A novidade do modelo social-desenvolvimentista é ter instituído uma conexão inédita entre crédito e política social para alimentar o consumo das famílias e promover, em curto prazo, um ciclo de crescimento liderado pela dinâmica do mercado interno. Essa articulação entre política social e política econômica engendrou um “modelo social” no qual o combate à pobreza através de mínimos sociais e da valorização real e acelerada do piso do salário mínimo – mecanismo de regulação social instituído na era Vargas –, deixando ao mercado a provisão de um conjunto amplo de bens e serviços públicos, surge em consonância com o crédito como a fórmula mágica na operacionalização de uma estratégia de *catching up*. O *core* dessa estratégia mescla incorporação ao mercado e crescimento, sem o enfrentamento de obstáculos persistentes e desagregadores, como a nossa heterogeneidade estrutural produtiva e social (LAVINAS; SIMÕES, 2015 *apud* LAVINAS, 2015, p. 12).

A política social que tem por finalidade a redução de vulnerabilidades, prevenção da pobreza, equalização de oportunidades ganha centralidade como colateral para dar acesso ao sistema financeiro e potencializar um consumo represado por salários relativamente baixos (LAVINAS, 2015, p. 18). Porém, sem a oferta de serviços básicos

gratuitos de qualidade e com a ampliação da tributação, a renda da população brasileira é dissolvida por níveis crescentes de endividamento.

Ademais, nunca os ricos ganharam tanto, embora os pobres tenham melhorado tanto de vida. No segundo mandato, o Brasil mantinha a taxa de juros mais alta do mundo, uma remuneração ao capital financeiro altíssima e incentivos ao agronegócio de exportação centrado na soja transgênica (SADER, 2008, p. 39). Carcanholo (2006, p. 34) destaca que o governo Lula teria conseguido estabelecer uma unidade mais orgânica com a burguesia brasileira em torno do projeto neoliberal ao incorporar setores da burguesia mediana e pequena e interesses de setores produtivos dentro do projeto, o que FHC não teria conseguido.

As diferentes interpretações dos governos brasileiros, especialmente do Lula, demonstram perspectivas distintas reconhecendo seus avanços, limitações e contradições. Sobre isso, Perlatto (2015, p. 271) resume bem:

Se é um erro considerar o lulismo um caminho forte no sentido da superação da agenda neoliberal e da construção de um projeto alternativo ao capitalismo – sobretudo no que diz respeito ao não enfretamento da agenda econômica ortodoxa herdada do período anterior, à aceitação do lado deletério do “presidencialismo de coalizão”, à construção de políticas “de cima para baixo” sem a participação mais forte, politizada e autônoma da sociedade civil, à política desenvolvimentista majoritariamente alheia às questões ambientais e à naturalização das políticas de transferência de renda focalizadas sem maiores preocupações com a construção de agendas universalistas de enfrentamento mais radical da desigualdade brasileira –, é da mesma maneira equivocado não perceber o quanto os governos petistas alteraram, ainda que de forma tímida, a conjuntura política brasileira a favor de um projeto de esquerda, ao retomarem a importância do papel do Estado na economia, ao iniciarem uma nova forma de diálogo com os movimentos sociais, ao trazerem novamente para o centro da cena o debate sobre a desigualdade social, ao promoverem políticas afirmativas direcionadas a públicos historicamente marginalizados na sociedade, ao investirem maciçamente na criação de empregos e no aumento real do salário mínimo e ao buscarem a construção de uma política externa mais soberana (PERLATTO, 2015, p. 271).

Fórmula continuada no governo Dilma, chegando a seu esgotamento anos mais tarde com o descontentamento das camadas média e alta da população brasileira, o que teria contribuído para a queda da presidenta da República em 2016, no meio de seu segundo mandato. Como afirma Perlatto (2015, p. 271), acredita-se que compreender a “era Lula”, tanto quanto “a era Dilma”, implica reconhecer seus aspectos contraditórios e conflitantes. O fato de terem sido governos que, não obstante alguns enfrentamentos à esquerda, configuraram-se como uma coalizão de classes, mobilizando para a direção do Estado grupos progressistas e conservadores, estando, por consequência disso,

limitado para a construção de enfrentamentos mais fortes para o avanço dos processos de democratização política e social do país (PERLATTO, 2015, p. 271). Tal como O'Donnell (1980) apontava ao discorrer sobre as contradições do Estado capitalista: o Estado pode até em determinados momentos postular o popular, mas nunca romperá com a lógica capitalista.

É a partir dessas contradições dos governos Lula e Dilma que serão levantadas brevemente, a seguir, algumas das distintas políticas educacionais por eles desenvolvidas, observando rupturas e permanências em relação ao governo neoliberal de FHC, para aprofundar, nos próximos capítulos, em dois programas de políticas educacionais criados com concepções de justiça social distintas.

1.4 A política educacional dos governos Lula e Dilma Rousseff

Durante a gestão dos Presidentes Lula e Dilma Rousseff, políticas importantes pautadas no direito à educação e inclusão social de crianças e adolescentes foram implementadas, tais como o PBF e o PME, que possibilitaram o acolhimento de setores historicamente excluídos do sistema educacional. Entretanto, também se observa a permanência de políticas educacionais de cunho gerencial que tiveram seu ápice nas reformas neoliberais dos anos 1990, visando à eficiência dos gastos e eficácia dos resultados educacionais. O que demonstram modelos e concepções distintas de justiça social e escolar presentes nas políticas educacionais desses governos autodenominados democrático-populares, como veremos nos capítulos seguintes.

Antes de analisar a política educacional no governo Lula, sequenciada posteriormente pelo governo de Dilma Rousseff, é preciso ter a compreensão de que esta estava inserida num contexto mais amplo no qual ambiguidades estavam presentes. Tendo em vista que apresentava permanências da política econômica de seu antecessor, compromisso firmado na “Carta ao povo brasileiro” em 2002, mas também rupturas ao realizar maiores investimentos nas políticas sociais, como o aumento do número de empregos formais e a criação do PBF, que acarretaram na saída de milhões de brasileiros da extrema pobreza. Com isso, para se eleger, o governo Lula contou com aliados da esquerda tradicional e de fora do PT. Porém, a aglomeração de interesses e

grupos tão distintos levaram posteriormente a disputas no interior do próprio governo, resultando em uma política educacional contraditória.

Ao criar, por exemplo, em 2003, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), inaugura um espaço de negociação entre Estado e sociedade civil, consolidando um novo contrato social que privilegiava os interesses do setor empresarial em detrimento dos interesses das forças políticas, sindicais e de outros segmentos da sociedade (SOUZA, 2014, p. 89). Na área educacional, a realização de alianças com grupos empresariais também foi sentida, principalmente a partir do envolvimento de integrantes do governo federal na criação do Movimento Todos pela Educação (TPE) em 2006, como veremos no capítulo 3.

Contudo, a construção de um pacto interclasses pela educação não foi algo exclusivo e pioneiro do governo Lula se consideradas as várias iniciativas desenvolvidas desde as reformas educacionais dos anos 1990 (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 245), como a organização de fóruns e documentos pelo empresariado brasileiro em prol da proposição de uma agenda educacional mais adequada aos interesses privados. Tendo como base os preceitos do Banco Mundial que propunha a redefinição do papel do Estado em relação à educação, assim como dos padrões e prioridades do gasto público dando ênfase ao ensino primário, considerado essencial para o desenvolvimento sustentável e para o “alívio à pobreza”. Para o Banco Mundial, os países em desenvolvimento tinham como desafios fundamentais naquele momento: o acesso, a equidade, a qualidade e a redução da brecha entre a reforma educativa e a reforma econômica. Para superá-los, recomendava: a descentralização e instituições escolares autônomas, responsáveis por seus resultados; o compartilhamento dos custos com as famílias e comunidades; a participação do setor privado e das Organizações Não Governamentais (ONGs) no terreno educativo, tanto nas tomadas de decisão como na execução a fim de introduzir a competência no campo educacional; a participação, alianças e consenso social para a reforma, condições de viabilidade da reforma educativa, entre outros (CORAGGIO; TORRES, 1997).

Dessa forma, os empresários pretendiam não só reformar a educação e a escola, tornando-a mais eficaz e adequada às novas demandas do capital, mas também formar um “trabalhador de novo tipo” compatível à “sociedade do conhecimento” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 227). Para tanto, encontraram respaldo nas reformas em desenvolvimento nos anos 1990, que introduziram mecanismos da NGP no campo da

gestão educacional, ancoradas também na difusão da ideia segundo a qual o sistema educacional brasileiro carecia de “eficiência e eficácia” em seus processos internos (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 228).

É importante ressaltar novamente que naquele período o Estado brasileiro vivenciava um processo de reformas reestruturais pautadas pelas ideias neoliberais acompanhando uma tendência em nível mundial. O governo de FHC, ancorado pelos princípios da NGP, realizou importante reforma do Estado brasileiro visando sua racionalização e modernização, implicando na privatização de empresas públicas e na instauração de um modelo de gestão das políticas sociais assentado na descentralização, com consequências consideráveis para a educação, como demonstra Oliveira (2009a, p. 199-200).

As reformas educacionais realizadas no decorrer dos dois mandatos de FHC, que teve Paulo Renato de Souza como Ministro da Educação durante todo o período, determinaram novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica, impondo o discurso efficientista, próprio da lógica de gestão das empresas privadas, a organização e gestão escolar (OLIVEIRA, 2009b, p.130).

Assim como ocorrido no campo das políticas sociais, observa-se uma mudança de foco das políticas educacionais, substituindo a noção do universal pela priorização aos mais necessitados e/ou públicos-alvo específicos, indo na contramão dos direitos e garantias conquistados na Constituição Federal de 1988 (OLIVEIRA, 2009a, p. 199-200). O governo FHC, por meio da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) pela emenda à Constituição n. 14/1996 e Lei n. 9424/1996, deu prioridade ao ensino fundamental (determinado, sobretudo, pela força do financiamento compulsório), substituindo o amplo direito à educação, do nascimento à conclusão do ensino médio, como pretendido ao se tentar romper com o limite de idade previsto na lei anterior, Lei n. 5692/1971 (OLIVEIRA, 2009a, p. 199-200).

Por meio de processos de descentralização, o Estado ampliou a participação de instituições privadas nas esferas sociais, terceirizando serviços básicos, buscando com isso conter os gastos públicos, além de transferir algumas de suas responsabilidades para as instâncias locais, diminuindo assim suas ações. No caso específico da educação,

A descentralização administrativa e financeira surge no sentido de responder as demandas de atenção em nível local, refletindo mudanças que se processam também no nível da administração de empresas e outros setores. Com o

objetivo de atribuir maior flexibilidade à gestão pública, a descentralização exige certa desregulação, dada a rigidez do modelo de organização burocrática existente. A justificativa é a busca de melhoria na atenção ao cidadão/contribuinte, reduzindo as mediações existentes entre o Estado e o cidadão (OLIVEIRA, 2009a, p. 123).

Observa-se desde então que o sistema educativo brasileiro passou a ser guiado por políticas de resultados e regulado por sistemas de avaliação, em especial, pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) criado em 1990. Desse modo, o surgimento de sistemas de avaliação teria acompanhado uma tendência mundial com a configuração do modelo de Estado Avaliador. Segundo Maroy (2011, p. 32),

O modelo de Estado Avaliador ou da “governança de resultados” supõe igualmente que os objetivos e os programas do sistema de ensino sejam definidos de maneira central e que as unidades de ensino tenham uma grande autonomia de gestão pedagógica ou financeira. Por outro lado, essas últimas são submetidas a contratos. O Estado central negocia com as entidades locais (como estabelecimentos escolares) “objetivos a se atingirem”, delegando, para tanto, responsabilidades e meios aumentados, que se inscrevem nas missões gerais promovidas pelas instâncias públicas de tutela, levando em conta o público ou o contexto local da escola. Além disso, um sistema de avaliação externa das performances dos estabelecimentos e um sistema de encorajamentos simbólicos ou materiais, até mesmo de sanção, são implantados para favorecer a melhoria das performances e o respeito ao “contrato” assinado entre o Estado e os estabelecimentos (ou entidades de um nível superior) (MAROY, 2011, p. 32).

Inspirados pelas ideias da NGP, os procedimentos para avaliar os resultados dos estabelecimentos e, indiretamente, o trabalho dos professores passaram a ser elaborados acompanhados de mecanismos de prestação de contas. Estes dispositivos de *accountability* são supostamente para garantir a gestão de todo o sistema educativo, orientar para certas prioridades e controlar a qualidade (MAROY; VOISIN, 2013, p. 671).

Com isso, um novo modelo de regulação foi estabelecido. Haja vista que ao mesmo tempo que descentraliza as ações de implementação (e com elas recursos financeiros, autonomia orçamentária, contratos por meio de metas e compromissos a serem atingidos), coloca em prática novas formas de controle e vigilância, verificadas com base na cobrança dos resultados almejados (OLIVEIRA, 2009a, p. 202).

Tais ideias reformistas de cunho gerencial ganharam tanta força a partir da década de 1990 no Brasil e no mundo que mesmo governos de orientações políticas distintas (direita e esquerda) se apropriaram de tais discursos. Lula, embora tenha assumido a presidência do Brasil em 2003 alavancado principalmente por seu posicionamento contrário às políticas neoliberalizantes de seu antecessor, fez um

primeiro mandato marcado, principalmente, por permanências em relação ao governo anterior no campo educacional. Para Gentili e Oliveira (2013, p. 259), isso ocorreu pela dificuldade encontrada pelo governo em romper com a reforma educacional herdada de FHC. Tendo os primeiros três anos de mandato contado com a presença de dois ministros, Cristovam Buarque (2003-2004) e Tarso Genro (2004-2005), limitando a possibilidade de desenvolver ações regulares e estruturais, dando origem a iniciativas esparsas e a um grande número de programas especiais, dirigidos a um público focalizado, basicamente a população infantil ou jovem mais pobre (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 259).

Mudanças importantes foram observadas no sentido de promoção de uma educação básica e superior mais inclusiva e preocupada com a diversidade cultural e racial brasileira na gestão do Ministro Fernando Haddad, presente no cargo de 2005 até 2012, embora a principal orientação das políticas educacionais tenha permanecido a mesma, o gerencialismo, com a intensificação de instrumentos de avaliação e indicadores de qualidade.

A instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007 no segundo mandato de Lula, pode ser considerada a primeira grande iniciativa do ministro Fernando Haddad para uma reorientação de rumo para a educação no governo Lula (OLIVEIRA, 2011, p. 328). Na ausência de um efetivo Plano Nacional de Educação (2001-2010), o PDE reuniu dezenas de programas, abarcando da educação básica – compreendendo suas etapas e modalidades – à educação superior por meio da conjugação de normativas, projetos e ações. Para isso, instaurou por meio do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, o Plano de Metas “Compromisso todos pela Educação”, estabelecendo um novo regime de colaboração que propiciasse a repartição de competências e responsabilidades envolvendo a União, Municípios, Distrito Federal e Estados, bem como a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira.

O referido decreto ainda instituiu o Ideb, constituído pela averiguação do fluxo escolar e do desempenho dos estudantes em avaliações de larga escala (Prova Brasil) como forma de o MEC fixar metas de desenvolvimento educacional em médio e longo prazo, possibilitando a visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais (BRASIL, 2007a, p. 22). Como veremos no próximo capítulo, com a criação do Ideb, o MEC passou a oferecer apoio técnico e financeiro aos

municípios com índices insuficientes de qualidade de ensino que aderissem ao Plano de Metas e elaborassem o Plano de Ações Articuladas (PAR) com um diagnóstico detalhado da educação oferecida e as ações a serem implantadas pelos sistemas e pelas escolas para melhoria do desempenho dos alunos na Prova Brasil e no Ideb.

É importante destacar que a ideia de que a melhoria da educação básica é compromisso de todos e só se dá com o envolvimento de toda a sociedade está presente nas políticas educacionais desde os anos 1990. Segundo Oliveira (2009a, p. 206), esse argumento é bastante retórico no sentido que insiste em um discurso que evoca práticas de envolvimento e responsabilização social quando se sabe que fatores estruturais intra e extraescolares são determinantes do baixo desempenho obtido nos exames de “medição” de qualidade.

Ao estruturar o sistema educacional brasileiro em torno de um índice que mensura a qualidade da educação focada em avaliações externas, o MEC acabou intensificando as políticas gerencialistas na educação. A ênfase dada à avaliação no âmbito das políticas federais resultou na propulsão dos sistemas de avaliação externa e a variedade de programas e testes dos quais o Brasil participa, tais como a Prova Brasil, o Ideb e a reestruturação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em 2005⁴, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)⁵, a participação no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA/OCDE)⁶, além do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) que integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)⁷ (OLIVEIRA, 2015, p. 635).

Assim sendo, a avaliação tem sido apontada como um aspecto fundamental para a promoção e garantia da educação de qualidade. No entanto,

Cada vez mais se considera menos as dimensões extraescolares na discussão sobre a qualidade da educação; para explicar o baixo rendimento dos alunos, apela-se para a “incompetência dos professores” e de sua formação. A origem social dos alunos, comumente identificada nos testes, mas relegada nas análises dos resultados obtidos, é a principal determinante da trajetória escolar. Estudos e pesquisas mostram que essas dimensões afetam

⁴ Tais temas serão aprofundados no capítulo 3.

⁵ Prova realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), utilizada para avaliar a “qualidade” do ensino médio no país e como um instrumento de seleção/entrada nas universidades públicas brasileiras.

⁶ Dispositivo de avaliação comparada de desempenho dos estudantes de distintos países que será analisado mais aprofundadamente no capítulo 3.

⁷ O Sinaes, criado pela Lei n. 10.861/2004, é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Este último é feito via Enade, exame que avalia o rendimento dos alunos dos cursos de graduação, ingressantes e concluintes, em relação aos conteúdos programáticos dos cursos em que estão matriculados.

sobremaneira os processos educativos e os resultados escolares e não podem ser desprezadas (OLIVEIRA, p. 239).

Observamos, dessa forma, como o PDE e o Plano de Metas passaram a conduzir a educação nacional dando ênfase aos sistemas de avaliações e especificamente ao Ideb. Porém, é preciso destacar que o PDE traz consigo também concepções e proposições de uma educação mais democrática e inclusiva. Dessa maneira, o PDE (2007a, p. 05) tem, também, como princípios:

O reconhecimento da educação como uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo; a educação formal pública como cota de responsabilidade do Estado num esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho; a escola pública e, em um nível mais geral, a política nacional de educação exigem ainda formas de organização que favoreçam a individuação e a socialização voltadas para a autonomia (BRASIL, 2007a, p. 05).

Deve-se destacar ainda que a concepção de educação do PDE está precisamente interligada à necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais (BRASIL, 2007a, p. 06). De acordo com o documento, exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade. Em seguida, exige pensar etapas, modalidades e níveis educacionais não apenas na sua unidade, mas também a partir dos necessários enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade (BRASIL, 2007a, p. 06). Desse modo, a articulação entre políticas educacionais e a dimensão social passa a ser uma estratégia de ação do governo.

Com isso, o PDE também propôs:

Mudanças no financiamento da Educação, alterando certas regras de distribuição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); novas estratégias de ingresso e expansão da Educação Superior, criando o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e o Programa Universidade para Todos (Prouni); instituindo o Piso Salarial Nacional para os/as professores/as e que atuam na Educação Básica em todo país e políticas de formação docente, como a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) (VOSS, 2011, p. 47).

A criação do Fundeb, por meio da Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, pode ser considerada um marco importante de mudança do governo Lula. Diferente do Fundef, o Fundeb estendeu o financiamento para toda educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) rompendo com o foco no ensino fundamental. Além disso, ainda proporcionou a inclusão e permanência por mais tempo na escola de crianças e adolescentes, principalmente os mais vulneráveis socialmente, ao estabelecer recursos proporcionais ao período integral e parcial dos estudantes na unidade educacional⁸. Medida que foi reforçada pela criação do PME através da Portaria Normativa Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007, que tinha o objetivo de fomentar a educação integral dos alunos prioritariamente mais pobres por meio do apoio a atividades socioeducativas no chamado contraturno escolar.

O PME congregava ações conjuntas de diferentes ministérios e desenvolvia-se em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Além de constituir-se por meio de redes socioeducativas, com parcerias entre a escola e os diversos setores da sociedade, amparando-se numa perspectiva de formação integral do movimento das Cidades Educadoras. Com isso, crianças e adolescentes, principalmente os mais vulneráveis socialmente, passaram a permanecer por mais tempo na escola, recebendo cuidados e tendo oportunidades educativas de lazer, cultura e esporte que antes não tinham acesso. Dentre os objetivos do PME, ainda se encontravam a diminuição das desigualdades educacionais e a valorização da diversidade cultural brasileira (MOLL, 2013). O programa chegou a atender aproximadamente 60.000 escolas e 8 milhões de estudantes de todo Brasil no ano de 2014, como será visto no capítulo 4.

Já os profissionais da educação básica no Brasil obtiveram uma importante conquista, como a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), por meio da Lei n. 11.738/2008. Ainda que o valor financeiro estabelecido estivesse abaixo do necessário para garantir uma vida digna (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 255), R\$ 950,00 para uma jornada de 40 horas/semanais (valor de 2008)⁹. Dentre os motivos dessa desvalorização salarial pode estar, entre outros motivos, o cálculo realizado com

⁸ Dados do Decreto 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, regulamenta a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências.

⁹ O valor do Piso é ajustado anualmente, correspondendo, em 2018, a R\$ 2.455,35.

base na formação em nível médio dos profissionais do magistério, embora a maioria possua formação em nível superior. Com isso, todos os entes federados (5.570 municípios, 26 estados, DF e União) passaram a ser obrigados a pagar um valor igual ou acima do estabelecido em lei para os docentes que ingressam ou atuam na educação básica. Tal lei foi importante porque além de fixar o pagamento de um piso salarial, também estabeleceu o cumprimento de um terço da jornada de trabalho dos professores com atividades de planejamento e estudo na escola, sem a presença dos alunos.

No que tange à educação superior, os governos dos presidentes Lula e Dilma buscaram a democratização por meio da ampliação da rede pública e a regulação do subsistema privado herdado das décadas precedentes (GENTILI; STUBRIN, 2013, p. 22).

Em relação às políticas específicas para o setor público, sobretudo, público federal, Dourado (2013, p. 63) destaca as seguintes medidas:

- 1) O incremento do financiamento das instituições de ensino federais, no que concerne à ampliação de custeio e manutenção e, sobretudo, política de expansão e interiorização das instituições federais, por meio de vários mecanismos, como a criação de novas universidades federais, a expansão e transformação de Cefet em institutos federais de educação tecnológica (IFs), a criação de novos cursos e a consolidação dessa dinâmica expansionista por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni);
- 2) Abertura de vagas de concursos públicos para docentes e técnicos administrativos nas instituições públicas federais, o que possibilitou condições para a expansão de vagas e cursos, bem como a interiorização de grande parte dessas IES;
- 3) Institucionalização, por meio do Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006, do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), direcionada à expansão e interiorização de cursos e programas, por meio da modalidade de educação a distância no país;
- 4) Efetivação de apoio e programas direcionados à diversidade, com especial destaque às ações afirmativas. Nesse contexto, é importante ressaltar os variados e complexos processos de regulação efetivados pelas instituições públicas federais de ensino superior, sobretudo, no que concerne a normatização das cotas (sociais e/ou raciais), bem como a sanção de Lei de cotas pela Presidenta Dilma (DOURADO, 2013, p. 63).

O Programa de Expansão das Instituições Federais de Educação Superior resultou na criação do maior número de instituições universitárias numa única década na história do país: 14 novas universidades federais e 126 *campus* universitários. Enquanto o Reuni promoveu uma expansão significativa de vagas nos cursos de graduação nas universidades federais, passando de 139.900 em 2007, no ano da sua criação, a quase 250.000 em 2012 (GENTILI; STUBRIN, 2013, p. 23). Ampliando, ainda, a oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre

outras metas orientadas a diminuir as desigualdades sociais e educacionais no país (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 257). Com isso, buscou-se também através do Reuni expandir para os interiores dos estados a oferta de ensino superior pública, estimulando as economias locais e aumentando o número de matrículas, o que se tornou bastante relevante para a população de baixa renda e nível intelectual que obteve oportunidades de formação (MARQUES, 2018, p. 669).

No que concerne às políticas direcionadas ao setor privado, Dourado (2013, p. 64) destaca a reestruturação das políticas de financiamento por meio da aprovação do Prouni e do aperfeiçoamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

Criado por meio da Lei n. 11.096/2005, o Prouni concede bolsas de estudo integrais e parciais (50% e 25%) em instituições privadas de ensino superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros de baixa renda que comprovem renda bruta familiar de até 1,5 salário-mínimo por pessoa (bolsas integrais) ou até 3 salários-mínimos por pessoa (bolsas parciais).

Ao promover a expansão da educação superior por meio de investimentos públicos no setor privado, o governo Lula manteve, de certo modo, as políticas que vinham sendo desenvolvidas por FHC de estímulo à iniciativa privada que aceleraram o processo de expansão de vagas e de instituições. Além dos pagamentos integrais e parciais das mensalidades para os alunos bolsistas, o governo também concedeu condições fiscais em relação à isenção de impostos para as instituições que aderissem ao programa. Dessa maneira, o governo estaria deixando de arrecadar com a isenção de impostos que poderiam ser aplicados na ampliação da oferta de vagas nas instituições públicas.

Conforme Davies (2016, p. 140), na contramão da defesa do direito público à educação básica, os governos teriam se desresponsabilizado pela expansão do ensino superior público e incentivado a iniciativa privada, contando, como visto, com muitos estímulos por parte do Poder do Público. Embora os governos também tenham instituído políticas no setor público federal, o que se observou, segundo o autor, foi um movimento de mercantilização do ensino superior e a submissão dos estudantes mais pobres a IES de pior qualidade, caso das privadas de modo geral.

No entanto, autores como Gentili e Oliveira (2013, p. 257), acreditam que o Prouni contribuiu para democratizar e dinamizar o acesso a um conglomerado de

instituições que tinham se beneficiado da generosidade privatizadora e desregulamentadora do governo FHC.

Ainda com suas limitações, o Prouni não fez outra coisa senão dotar de sentido público e social um segmento do sistema educacional marcado por prebendarismo, especulação, baixa qualidade, interesse de lucro e falta de controle estatal. Da mesma forma, põe em evidência o interesse colocado pelo governo Lula e pela gestão do seu ministro da Educação, Fernando Haddad, de fazer uso de todos os meios ao seu alcance para promover a democratização da educação como instância iniludível no processo de democratização da sociedade brasileira. Com essa ação, o governo Lula optou por disciplinar e regular a educação superior privada no país ao mesmo tempo que possibilitou que mais de 1 milhão de jovens pobres se tornassem a primeira geração de estudantes nas suas respectivas biografias familiares. O que o governo FHC privatizou no campo universitário o governo Lula tentou dotar de conteúdo social e potencial democratizador (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 257).

Outra medida tomada pelo governo no sentido de democratizar o ensino superior, também com inversões no setor privado, foi a reformulação da lei do Fies em 2010, existente desde 2001, conferindo financiamento a estudantes para cursar o ensino superior em instituições privadas. Com a reformulação, o período de carência foi estendido, os juros diminuídos e o abatimento da dívida gerada pelo Fies foi possível através de prestação de serviço público pelos profissionais recém-formados beneficiados pelo programa (VELOSO; MACIEL, 2015, p. 233). Além de dar condições de financiamento também para alunos de mestrado e doutorado particulares. Assim, num sentido de complementaridade, as Instituições de Ensino Superior que possuíam o Prouni eram priorizadas pelo Fies, o que teria acarretado num crescimento inédito das matrículas de ensino superior privado, com a criação de novas faculdades e novos cursos.

Ainda no sentido de democratização do acesso no ensino superior, em 2010, foi publicado pela Portaria Normativa n. 2, de janeiro de 2010, o Sistema de Seleção Unificado (Sisu), sistema unificado e informatizado pelo MEC, pensado para favorecer a concorrência pelas vagas em qualquer IES que aderisse ao mesmo. Desse modo, possibilitou aos estudantes a pleiteação de vagas de IES de outras localidades do Brasil sem necessidade de se deslocarem do local de sua residência para a realização de vestibulares, inscrevendo-se apenas com a nota do Enem.

Para a garantia da permanência dos estudantes de baixa renda na rede pública federal, foram criados programas como o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), com o intuito de assegurar a permanência dos estudantes, beneficiando

3.515.854 alunos entre os anos de 2008 e 2010 (VELOSO; MACIEL, 2015, p. 234) com uma ajuda de custo.

Sob a perspectiva das políticas de inclusão, iniciadas no governo Lula, o governo Dilma deu continuidade aos programas e ações voltadas para o acesso e permanência de estudantes na educação superior. Com destaque para a aprovação e regulamentação da Lei n. 12.711/2012, que instituiu o sistema de cotas raciais nas universidades federais e escolas técnicas federais brasileiras, determinando a reserva de 50% das vagas para estudantes que concluíram o ensino médio em escolas públicas. Sendo estas preenchidas por autodeclarados negros, pardos e indígenas, no mínimo igual à proporção de negros, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2012a). Consolidando, com isso, o processo de democratização do ensino superior no Brasil.

É importante destacar ainda que a educação profissional, englobando o ensino técnico e a educação tecnológica, também obteve um crescimento significativo nos 12 anos do PT no governo. Por meio do Decreto n. 6.095, de 24 de abril 2007, o governo iniciou um processo de reestruturação da rede de educação tecnológica, realizando maiores investimentos em *campi*, estrutura física, pessoal e novos cursos, que atendessem as demandas do mercado e dos planos econômicos do governo como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Muitos Institutos Federais foram criados e reestruturados oferecendo cursos de licenciatura e tecnologias, atribuindo muitas matrículas e atingindo cidades e regiões menos favorecidas de cursos superiores (MARQUES, 2018, p. 671).

No ano de 2011, com a instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), através da Lei n. 12.513, de 26 de outubro, o governo Dilma criou novas condições de ampliação da oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. Entretanto, previa que a União a financiaria não só em instituições públicas, mas também nos serviços nacionais de aprendizagem (Sistema S), nas instituições privadas de ensino superior, de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado, assim como o financiamento público a empresas para formação de trabalhadores e a participação de entidades privadas sem fins lucrativos. Com isso, a grande fatia dos recursos financeiros do Pronatec, mais de R\$ 1,88 bilhão, teria sido

transferida pelo governo federal para o sistema S (quase todo para o SENAI e o SENAC) em 2013 (DAVIES, 2016, p. 142).

Apesar das críticas, principalmente pela manutenção de políticas que beneficiavam o setor privado e intensificação de uma modelo de educação pautado nos princípios efficientistas da NGP, os governos petistas buscaram situar a educação, básica e superior, no plano dos direitos essenciais para a construção da cidadania e de desenvolvimento da sociedade brasileira. Para isso, a garantia de outros direitos, como uma distribuição mais justa da riqueza, a diminuição das desigualdades, a participação social e a luta contra toda forma de discriminação também se fez necessária (GENTILI; STUBRIN, 2013, p. 15-16).

Este reposicionamento estratégico da educação tem constituído uma das grandes conquistas democráticas dos governos liderados pelo PT. Entender a política educacional como um meio imprescindível para a luta contra a desigualdade significou avançar na crítica à ideia de educação como serviço, como simples processo de transmissão das competências necessárias para a disputa por um emprego no mercado de trabalho, reduzida assim a uma eficaz estratégia meritocrática para a seleção dos mais competentes. Ampliar o direito à educação e associar a expansão da escolaridade (em todos seus níveis) com a superação das desigualdades, da exclusão, o racismo e as múltiplas formas de discriminação existentes na sociedade brasileira foi um desafio assumido com decisão pelos governos dos presidentes Lula e Dilma (GENTILI; STUBRIN, 2013, p. 16).

Dessa maneira, observa-se a incorporação à escola dos setores mais pobres da sociedade brasileira e o esforço para garantir sua permanência no sistema. Nesse sentido, o PBF, que passou a destinar uma renda mínima às famílias indigentes e aos pobres com a condicionalidade do cumprimento da frequência escolar mínima de 75% dos dias letivos para crianças e adolescentes de 6 a 17 anos, contribuiu para ampliação da cobertura educacional das famílias mais pobres.

A participação da sociedade, como já apontada, assim como dos profissionais da educação, acadêmicos e pesquisadores tornou-se uma constante em tais governos. Além da mobilização de grupos empresariais, dito anteriormente e que será aprofundado no capítulo 3, outros canais e espaços de participação popular também foram criados no governo Lula, ampliando a intervenção da sociedade brasileira na política educacional, tema que será aprofundado no capítulo 4. Conferências, congressos, encontros, comissões de educação em todos os níveis de governo, diferentes instâncias passaram a contar com a presença ativa e criativa de diversos grupos e movimentos sociais organizados em torno de seus objetivos na educação (LÁZARO, 2013, p. 69).

Nessa direção, pode-se considerar o esforço do MEC para a organização da Conferência Nacional de Educação – Conae, envolvendo importantes segmentos da sociedade na discussão dos rumos da educação brasileira. Realizada entre os dias 28 de março e 1º de abril de 2010, a Conferência materializou uma nova dinâmica participativa de alcance nacional.

Suas etapas preparatórias reuniram mais de 450 mil delegados e delegadas que intervieram de forma direta tanto das Conferências Nacionais de Educação Básica (Coneb), de Educação Indígena e da Educação Profissional e Tecnológica, como do Fórum Nacional de Educação Superior e das atividades, seminários e encontros preparatórios do Seminário Nacional sobre o Plano Nacional de Educação 2011-2020, promovido pela Câmara dos Deputados e a Comissão Organizadora da Conae, presidida por Francisco das Chagas Fernandes. Os 2.500 delegados e delegadas reunidos na Conferência Nacional elaboraram um Documento Final que resume os grandes desafios da educação brasileira para a próxima década. Nele se abordam questões como: o papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade; a gestão democrática e a avaliação; a democratização do sistema educacional; a valorização dos profissionais da educação; o financiamento e o controle social do investimento educacional; e os retos abertos à educação como espaço de promoção da justiça social, a inclusão, a diversidade e a igualdade (GENTILI; STUBRIN, 2013, p. 22).

Dentre seus desdobramentos, foi criado o Fórum Nacional de Educação (FNE), órgão de Estado responsável pela convocação, planejamento e coordenação das Conferências Nacionais de Educação, que teve sua segunda edição no ano de 2014.

A política pública passa a ser estruturada sobre um conjunto de demandas históricas de movimentos sociais e das organizações populares. Os sindicatos docentes, o movimento negro, os movimentos do campo e os indígenas, entre outros, passaram a ter um espaço efetivo na gestão e deliberação das políticas educacionais (GENTILI; STUBRIN, 2013, p. 21).

Para Lázaro (2013, p. 70), essa crescente participação dos movimentos sociais – dos novos sujeitos – no debate educacional implicou em rever procedimentos tradicionais do Estado, em diversas áreas de sua atuação, criando tensões em torno do velho aparelho de Estado, organizado para garantir privilégios e reproduzir a desigualdade.

Dessa forma, novos caminhos foram propostos, como o debate e as ações para a implementação da Lei n. 10.639/2003, que estabelece a obrigatoriedade do ensino da cultura afro-brasileira nas escolas da educação básica e sua oferta pelas instituições formadoras de professores, reconhecendo a cultura afro-brasileira como elemento estrutural de nossa identidade (LÁZARO, 2013, p. 70).

Uma medida muito importante dos governos petistas foi a criação de condições institucionais para a efetiva participação dos movimentos sociais, sendo um desses espaços a Secad, criada no início de 2004. A Secad organizava-se por comissões, nomeadas por portaria ministerial, que contava com a participação de representantes de governo e de movimentos sociais para cada um dos temas da agenda. Dentre seus objetivos, pretendia-se alcançar os diversos estados da federação brasileira e dar maior penetração aos temas em debate, muitas vezes silenciados e ignorados na agenda educativa.

Conforme Lázaro (2013, p. 73),

A Secad constituiu a Comissão Nacional de Educação do Campo, a Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos relacionados à Educação dos Afro-brasileiros (Cadara), a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena (CNEEI), a Comissão Nacional de Alfabetização e de Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA). Já o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH) foi criado em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. O Grupo de Trabalho “Brasil sem homofobia” foi integrado por representantes dos movimentos sociais de *gays*, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, além de representantes de diversas áreas da educação. Em todos os grupos de trabalho, comissões, comitês e conselhos participam representantes de movimentos sociais, secretarias e órgãos ligados ao Ministério da Educação, representantes de Universidades que atuam no setor, representantes dos sistemas de ensino de estados e municípios (Conselho de Secretários Estaduais de Educação - CONSED e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME), assim como organismos internacionais, como a Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação (OEI) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) (LÁZARO, 2013, p.73).

Apesar de as comissões possuírem caráter consultivo, teve um papel importante a medida que manteve sob a responsabilidade do Estado a decisão relativa às políticas educativas, seu financiamento e implementação (LÁZARO, 2013, p. 74). Além do mais, o trabalho da Secad com os movimentos sociais permitiu a criação dos fóruns de participação da sociedade civil nos diversos estados, tais como o da Educação do Campo, da Educação para as Relações étnico-raciais, fóruns para Educação Escolar Indígena e posteriormente comitês locais para a Agenda da Educação Integral (LÁZARO, 2013, p. 74-75).

Muitas conquistas resultaram dessa experiência da Secad e ganharam forma de lei, segundo aponta Lázaro (2013, p. 75):

As ações afirmativas e reserva de vagas para o acesso de jovens negros e indígenas de baixa renda que frequentam escolas públicas à educação superior nos institutos e universidades federais. Legislação específica garantiu a autorização para pagamento de bolsas para estudantes e professores que atuam na educação do campo, quilombola e indígena.

Resoluções e pareceres do Conselho Nacional de Educação reafirmaram direitos das populações do campo e quilombola. Diretrizes para a educação em direitos humanos ampliaram os sentidos que se pretende dar à educação. Os povos indígenas lograram importante vitória com o conceito de território etnoeducacional, firmado em decreto presidencial e orientador da política de educação escolar indígena, onde se reconhece que a unidade dos povos indígenas transcende os limites administrativos de estados e municípios e deve ser tratada, em educação, como um território próprio (LÁZARO, 2013, p. 75).

Durante o governo Dilma, por meio do Decreto n. 7.480, de 16 de maio de 2011, a Secad ganhou mais um eixo de trabalho ao incorporar a Secretaria de Educação Especial, passando a se denominar Secadi (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão).

Outro êxito ocorrido no sentido de uma educação mais democrática e inclusiva foi a aprovação pela presidenta Dilma da Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009, que alterou os artigos 208, 211, 212 e 214 da Constituição Federal brasileira, estabelecendo a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica para os indivíduos entre quatro e dezessete anos de idade a partir de 2016, assegurando inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Tornando-se um grande desafio para os entes federados, mas representando uma grande vitória para sociedade brasileira, principalmente por poder fazer frente às desigualdades educacionais e consequentemente sociais do país.

Contudo, muitos obstáculos permaneceram impedindo que a agenda educacional brasileira se tornasse cada vez mais inclusiva e democrática, inclusive pela manutenção de pautas contraditórias a essas demandas. Tal como a já apontada centralidade dos sistemas de avaliação e do Ideb suplantando do debate público a precariedade da educação pública e restringindo o sentido da educação a resultados em testes padronizados de aprendizagem. Isso, por exemplo, contraria a educação integral pretendida pelo PME ou aquela fomentada pelos movimentos sociais compartilhada pelos fóruns estabelecidos no âmbito da Secadi. Essas contradições entre as políticas educacionais brasileiras vivenciadas nos governos democrático-populares serão analisadas nos próximos capítulos desta tese, dando ênfase aos contextos e aos atores sociais presentes durante seus processos de elaboração, bem como os objetivos e as concepções de justiça por trás de cada uma delas.

CAPÍTULO 2 – O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL E AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE JUSTIÇA

O sistema educativo brasileiro, assim como os sistemas implantados nos demais países da América Latina, surgiu no final do século XIX e início do século XX, durante o processo de criação do Estado Nacional inspirado nos modelos escolares implantados na Europa e Estados Unidos. Embora orientado pelo ideal de justiça fundamentado pelo princípio de igualdade de oportunidades, o que se viu foi a criação de sistemas duais de educação com objetivos distintos; de um lado, a socialização e formação básica da população brasileira e, por outro, a constituição de uma elite pensante que tinha acesso aos níveis mais altos de educação. Além disso, observa-se ainda que tal processo teria ocorrido com a negação da diversidade cultural, étnico-racial e regional local, resultando na reprodução de um projeto educativo eurocêntrico. Desse modo, o direito à educação no Brasil esteve ao longo do último século associado a diferentes contextos históricos e interesses políticos. Por tratar da garantia da educação escolar, dimensão fundante da cidadania, indispensável para participação de todos nos espaços sociais e políticos e para (re)inserção qualificada no mundo profissional do trabalho (CURY, 2008, p. 484), o tema alcançou avanços importantes na Constituição Federal de 1988, quando se observa a instauração de princípios democratizantes e de reconhecimento da diversidade brasileira, levados a cabo por políticas instituídas pelos governos Lula e Dilma Rousseff, ambos do PT.

Este capítulo está focado na interpretação do processo de construção dos sistemas educativos na região latino-americana, associado ao sentimento de nacionalismo com a instituição dos Estados Nacionais. Em seguida, discutirá, por meio da análise das constituições brasileiras e outras leis federais referentes ao tema, como o direito à educação se deu no Brasil implicado com as mudanças e anseios políticos de cada época. Em seguida, procura levantar e discutir algumas concepções de justiça que têm pautado os sistemas educativos desde os seus primórdios, dando relevo ao princípio de igualdade de oportunidades e às críticas que levaram ao estabelecimento da noção da equidade.

2.1 A educação no processo de formação dos Estados nacionais latino-americanos

Durante as últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX, os sistemas educativos passaram a ser implantados nos países da América Latina. Com o propósito da criação dos Estados Nacionais, as discussões e orientações das políticas educativas orientavam-se pela ideia segundo a qual a educação possuía uma função predominantemente político-cultural na sociedade. Sob essa perspectiva, duas eram as estratégias principais: a universalização do ensino primário com o intuito de socializar o conjunto da população nacional e a organização, e o impulso da escola secundária e a universidade para formar a elite política dirigente (TEDESCO, 2012, p. 25).

Contudo, para Puiggrós (2010, p. 16), os sistemas educativos se desenvolveram sobre uma hipocrisia porque, sendo seu sustento ideológico o liberalismo e seu desejo manifesto destinado a todos, instalaram mecanismos de exclusão que ainda funcionam projetando a razão do fracasso nas vítimas da “profecia”. Desse modo, ela afirma que, para compreender os limites e avanços do direito à educação na região, é necessário ter em mente que as sociedades latino-americanas foram constituídas por divisões sociais relacionadas aos seus traços étnicos, sexuais, linguísticos e geracionais. Além de recordar que a escravidão foi abolida apenas no século XIX.

Criado a partir das características específicas consoantes às tradições sociais e políticas dos países europeus e Estados Unidos, tal modelo de sistema educativo inspirou as elites ilustradas latino-americanas para a construção de sociedades modernas na região, apesar das ex-colônias possuírem condições bem adversas das metrópoles.

Como discutido no capítulo anterior, a independência dos Estados latino-americanos ocorreu pela rearticulação da colonialidade do poder sem que ocorresse de fato uma descolonização. A reprodução das relações coloniais, principalmente instrumentalizada pelos sistemas educativos que surgiam, acabou perpetuando as desigualdades existentes entre classes e raças na região. Portanto, a América Latina herdou uma determinada formação histórica e social que forjou pensamentos e ações com características singulares diante de uma colonialidade pedagógica (STRECK; MORETTI, 2013).

Quijano (2008, p. 122) demonstra que, como efeito do processo de colonização, a modernidade e a racionalidade teriam sido imaginadas como experiências e produtos

exclusivamente europeus, o que teria codificado as relações intersubjetivas e culturais entre a Europa, mais especificamente a Europa Ocidental, e o restante do mundo, criando categorias como: Oriente-Occidente, primitivo-civilizado, irracional-razional, tradicional-moderno; sendo os europeus considerados sujeitos “modernos” e os “índios” da América e os “negros” da África “primitivos”. Sob essa perspectiva binária de categorização das relações entre europeu e não europeu que o eurocentrismo se impôs como uma perspectiva hegemônica de conhecimento no contexto mundial, no mesmo fluxo da expansão do domínio colonial da Europa sobre o mundo.

Assim sendo,

o eurocentrismo é o nome de uma perspectiva de conhecimento cuja elaboração sistemática começou na Europa Ocidental antes de meados do século XVII, ainda que algumas de suas raízes são sem dúvida mais velhas, ou mesmo antigas, e que nos séculos seguintes se tornou mundialmente hegemônica percorrendo o mesmo fluxo do domínio da Europa burguesa. Sua constituição ocorreu associada à específica secularização burguesa do pensamento europeu e à experiência e às necessidades do padrão mundial de poder capitalista, colonial/moderno, eurocentrado, estabelecido a partir da América (QUIJANO, 2008, p. 126).

Entretanto, o resultado da história do poder colonial teve implicações decisivas na constituição da identidade dos povos latino-americanos. Uma delas, observa o mesmo autor resgatando os estudos de Mariatégui sobre o problema indígena, é que todos os diferentes povos que habitavam a América, cada um com sua própria história, linguagem, cultura, memória e identidade, foram despojados de suas identidades históricas singulares, sendo reduzidos a uma única identidade: índios. Assim como sucedeu com os povos trazidos forçadamente da futura África como escravos, tornando eles nada mais além de negros (QUIJANO, 2008, p. 127). Essa nova identidade racial, colonial e negativa acabou implicando o despojo dos povos indígenas e negros de seu lugar na história da produção cultural da humanidade, sendo considerados raças inferiores de culturas inferiores; o que, segundo Quijano (2008, p. 127), implicava sua realocação no novo tempo histórico, ou seja, o padrão de poder baseado na colonialidade implicava também um padrão cognitivo, uma nova perspectiva de conhecimento dentro da qual o não europeu era o passado e desse modo inferior, sempre primitivo.

Logo, é possível apontar que o eurocentrismo desenvolveu:

a) uma articulação peculiar entre um dualismo (pré-capital-capital, não europeu-europeu, primitivo-civilizado, tradicional-moderno, etc.) e um

evolucionismo linear, unidirecional, de algum estado de natureza à sociedade moderna europeia; b) a naturalização das diferenças culturais entre grupos humanos por meio de sua codificação com a ideia de raça; e c) a distorcida relocalização temporal de todas essas diferenças, de modo que tudo aquilo que é não europeu é percebido como passado (QUIJANO, 2008, p. 127).

Sendo assim, conforme Lander (2005, p. 13), essa construção eurocêntrica pensou e organizou a totalidade do tempo e do espaço para toda a humanidade do ponto de vista de sua própria experiência, colocando sua especificidade histórico-cultural como padrão de referência superior e universal. Enquanto as outras formas de ser, as outras formas de organização da sociedade, as outras formas de conhecimento foram transformadas não em diferentes, mas em carentes, arcaicas, primitivas, tradicionais e pré-modernas. Ele ainda conclui que:

Existindo uma forma natural do ser da sociedade e do ser humano, as outras expressões culturais diferentes são vistas como essencial ou ontologicamente inferiores e, por isso, impossibilitadas de se superarem e de chegarem a ser modernas (devido principalmente à inferioridade racial). Os mais otimistas veem-nas demandando a ação civilizatória ou modernizadora por parte daqueles que são portadores de uma cultura superior para saírem de seu primitivismo ou atraso. *Aniquilação* ou *civilização imposta* definem, destarte, os únicos destinos possíveis para os outros (LANDER, 2005, p. 14).

Foi a partir do exercício da colonialidade do poder que foi construído, consoante Mignolo (2005, p. 37), o imaginário do mundo moderno/colonial que surge em decorrência:

Da complexa articulação de forças, de vozes escutadas ou apagadas, de memórias compactas ou fraturadas, de histórias contadas de um só lado, que suprimiram outras memórias, e de histórias que se contaram e se contam levando-se em conta a duplicidade de consciência que a consciência colonial gerou (MIGNOLO, 2005, p. 37).

Essa dupla consciência, citada por Mignolo (2007, p.37), seria, segundo o mesmo, uma consequência da colonialidade do poder e a manifestação de subjetividades forjadas na diferença colonial.

Mariátegui (2008) já apontava há quase cem anos atrás uma superposição de elementos estrangeiros combinados no processo de desenvolvimento da educação pública no Peru, tal como pode ser observado na maioria dos países da América Latina, identificando o espírito colonial e colonizador da educação nacional peruana, prevalecendo mesmo com a independência e a disseminação de princípios igualitários franceses, sendo os índios ignorados por serem tratados como uma raça inferior.

Sob essa perspectiva eurocêntrica, os sistemas educativos latino-americanos se ampararam e ainda se amparam nos dias atuais, difundindo e promovendo uma cultura

hegemônica homogênea dada como universal e ignorando a diversidade e cultura das massas.

Dessa forma, os sistemas teriam sido concebidos como um dispositivo de distribuição social de valores e de conhecimentos, no qual cada um deveria receber a educação requerida pelo lugar que ocupava na estrutura social. Com isso, a organização do sistema educativo se correspondia com a pirâmide da organização do trabalho e da estrutura social. Para Tedesco (2012),

Enquanto a base do sistema permitia difundir o necessário para lograr a homogeneidade cultural, fundamentalmente o domínio dos códigos culturais básicos e a adesão da identidade nacional como fator de coesão social, a cúpula garantia a uma elite o acesso às experiências mais elaboradas e o domínio dos instrumentos que permitiam a criação de conhecimentos (TEDESCO, 2012, p. 26).

De acordo com o referido autor, o principal debate que esteve por trás da difusão dos sistemas educativos na América Latina girou em torno de sua estratégia prioritária: a universalização da educação básica ou a formação das elites dirigentes. Ambos objetivos formaram parte da mesma visão acerca do papel da educação, mas a prioridade de um ou outro definia projetos políticos e sociais distintos (TEDESCO, 2012, p. 28), que teria variado entre um país e outro.

A escola, como um projeto de socialização de toda a população ligada à formação de uma unidade nacional, foi assumida pelo setor ilustrado da classe política, o qual fazia uso dos limitados instrumentos próprios do governo para impulsionar suas ideias. Dentre eles, destaca-se o uso da lei que fomentou desde cedo a intenção da educação primária obrigatória e gratuita. Conforme Tedesco (2012, p. 31), a maioria dos países latino-americanos teria ditado leis de obrigatoriedade do ensino primário na segunda metade do século XIX. Porém, somente um século depois de sancionadas essas leis, os países puderam mostrar certa proximidade no alcance de seu objetivo. Até meados do século XX, a Argentina, país com expansão escolar mais avançada, apresentava uma cobertura educacional que não atingia 70% da população escolar matriculada no nível primário (TEDESCO, 2012, p. 32).

Tedesco (2012, p. 33), fundamentando-se em autores como Alain Touraine e François Dubet, sustenta que a América Latina não teve condições institucionais que permitissem processos de construção subjetiva de integração ou coesão social. Haja vista que uma porção significativa da população estava excluída do acesso às instituições educativas e ao domínio dos códigos básicos para o exercício da cidadania.

E ainda pelo fato de o conteúdo integrador e democrático da mensagem educativa estar dissociada das experiências da vida social. Além do mais, a exclusão ou a inclusão precária no mercado de trabalho não teria facilitado a construção subjetiva do sentido de pertencimento a uma instância que transcendesse o grupo local ou a família (TEDESCO, 2012, p. 34).

Assim sendo, a articulação entre educação e a sociedade pela dimensão política, sob a qual a educação era percebida como o processo de homogeneização cultural da população e de formação das elites dirigentes, própria da constituição dos Estados Nacionais, teve um desenvolvimento limitado e desigual. Os motivos para tal se assentavam em fatores estruturais externos à educação, como o modelo produtivo de baixa inclusão e modelo político limitado, incapaz de garantir a participação cidadã de maneira estável (TEDESCO, 2012).

Além da dimensão política, Tedesco (2012, p.134) também aponta outras duas dimensões presentes em outros dois grandes modelos vigentes em momentos históricos distintos que tiveram a possibilidade de atribuir um determinado sentido à ação social da educação. Na década de 1960, a economia era definida como a dimensão responsável pela formação dos recursos humanos para o desenvolvimento econômico e social; enquanto, nos anos de 1990, a educação foi pensada a partir da crise dos fatores anteriores sobre os quais se haviam desenhado as políticas educativas: a Nação e o trabalho.

Com isso, o *déficit de sentido* que caracterizou o “novo capitalismo” globalizado se traduziu em exigências de eficiência e eficácia, no predomínio de debates instrumentais e nas tensões e pressões próprias da aplicação da lógica de mercado à produção e à distribuição de um bem público como o conhecimento (TEDESCO, 2012, p. 34).

Contudo, a capacidade de tais modelos de orientarem o sentido da ação educativa teria se esgotado (TEDESCO, 2012, p. 135).

Diante do papel fundamental do Estado na promoção da educação pública e entendendo a importância do uso das normas legais como programas de ação que dão legitimidade às demandas sociais por educação, a próxima seção deste capítulo objetiva, mediante o estudo das constituições nacionais e outras leis de âmbito federal pertinentes ao tema, reconstruir sinteticamente o processo histórico da ampliação das exigências pelo direito à educação no Brasil, da sua origem aos dias atuais.

Coutinho (2013, p. 17) explica que o campo do direito, observado em sua interação com as políticas públicas, abrange uma extensa gama de normas e processos.

São leis em sentido formal (isto é, promulgadas pelo Legislativo) e em sentido material (atos normativos regulamentares produzidos pelo Executivo, como decretos, regulamentos, portarias, circulares, instruções normativas, instruções operacionais, entre outros). Por conta disso, seja de forma instrumental, como *medium*, seja para definir os “pontos de chegada” ou objetivos das políticas e situá-las no ordenamento, seja para prover arranjos institucionais ou para construir canais de *accountability* e participação, o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do problema (que pode ser ele próprio um gargalo jurídico), na definição da agenda para enfrentá-lo, na concepção de propostas, na implementação das ações e na análise e avaliação dos programas (COUTINHO, 2013, p. 17-18).

A opção pelo estudo a partir das constituições, nesta tese, dá ênfase à função do direito como objetivo, entendido por Coutinho (2013, p 19) como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental. Ao formalizar uma decisão política e/ou técnica sob a forma de um programa de ação governamental, distinguem-se de uma mera intenção, recomendação ou proposta de ação cuja adoção seja facultativa. Isso não quer dizer que a positivação de um direito significa sua imediata concretização e efetivação para os cidadãos¹⁰. Afinal, as políticas públicas requerem medidas legislativas e complexas ações administrativas que dependem, por exemplo, da combinação de ações políticas e *expertise* técnica, bem como da arrecadação e alocação de recursos significativos (COUTINHO, 2013). Contudo, reconhecendo a limitação deste estudo, importa-nos aqui, mais que a efetivação, analisar a formalização histórica do direito à educação no Brasil.

2.2 O direito à educação no Brasil

O direito à educação, tal qual afirma Cury (2007, p. 486), parte do reconhecimento de que o saber sistemático é uma importante herança cultural capaz de oferecer ao cidadão a posse de padrões cognitivos e formativos pelos quais têm maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação. Além disso, o autor complementa que ter o domínio de conhecimentos sistemáticos também significa um patamar *sine qua non* a fim de poder alargar o campo e o horizonte destes e de novos conhecimentos. Desse modo, a implementação do

¹⁰ Coutinho (2013, p. 18), com o intuito de observar e descrever as políticas públicas desde um ponto de vista jurídico, propõe mais três funções do direito: o direito como vocalizador de demandas (cria condições de participação), o direito como ferramenta (oferece meios para se perseguir o objetivo) e o direito como arranjo institucional (estrutura arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas).

direito à educação no Brasil tornou-se crucial para a formação cidadã dos sujeitos e o estabelecimento de uma sociedade mais justa e igualitária.

A configuração do direito à educação no Brasil pode ser considerada relativamente recente. Para compreender como este tornou-se um anseio popular e fator crucial para o desenvolvimento social no país, é importante observar como, ao longo do último século, o tema passou a figurar nas Constituições e algumas legislações educacionais. Tendo em vista que se configuraram a partir de diferentes momentos históricos e interesses de grupos distintos, portadores de projetos alternativos de futuro para a sociedade que disputavam o exercício de influência sobre a população (BEISIEGEL, 1997, p. 220).

A educação pública passou a ser uma preocupação, mesmo que pequena, a partir da primeira Constituição brasileira, datada de 1824, durante o período imperial, que foi outorgada e expressava princípios de um liberalismo moderado com o intento de separação entre Colônia e Metrópole, processo marcado por ambiguidades e contradições (VIEIRA, 2007, p. 293). Nela estavam presentes princípios que, além de estabelecerem a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, estabeleciam a instrução primária gratuita a todos os cidadãos e previu a criação de colégios e universidades (art. 179, XXXII e XXXIII). Direito que não se constituiu para todos, já que os ditos “cidadãos” brasileiros eram definidos por aqueles que no Brasil tinham nascido, quer sejam ingênuos ou libertos, ou seja, excluía-se os escravos dessa categoria. Além disso, se contar com a cidadania passiva das mulheres e a exclusão dos indígenas, o universo dos não cidadãos ou cidadãos imperfeitos era considerável (CURY, 2008, p. 1190).

Tal Constituição vigorou até o final do período imperial, sendo esta a maior vigência no ordenamento jurídico brasileiro, substituída pela primeira Constituição da República em 1891, que carregava consigo um novo projeto de educação, avançando em temas significativos como a laicidade (art. 72, § 6º) e a separação entre os poderes. Assim sendo, a educação, vista como um direito de cidadania, estava sob a responsabilidade dos estados federados, devendo os mesmos determinar a natureza, o número e a abrangência da educação pública (VIEIRA, 2007, p. 295). Ao Congresso Nacional era atribuído legislar sobre o ensino superior e os demais serviços que na capital fossem reservados para o Governo da União (art. 34, inciso 30), criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e prover a instrução secundária no Distrito

Federal (art. 35, incisos 3º e 4º). Porém, a coexistência de um sistema federal integrado pelo ensino secundário e superior e sistemas estaduais acabou gerando uma dualidade escolar, estimulando a reprodução de um sistema organizado em moldes tradicionais e de base livresca (VIEIRA, 2007, p. 296).

Embora a constituição de 1891 tenha avançado sobre o tema da educação, as poucas referências demonstraram sua pequena relevância para a sociedade da época. Fato que se modificou com o aumento da demanda por acesso à escola, levando ao crescimento significativo do tema nas constituições posteriores.

A educação de todos tornou-se um direito juridicamente reconhecido apenas em 1934. Segundo Vieira (2007, p. 296), a Constituição de 1934, antecipada pela efervescente década de 1920 marcada por movimentos sociais insatisfeitos com as oligarquias e o sistema republicano vigente, foi rica em matéria de educação, sendo a primeira a dedicar espaço significativo à temática: 17 artigos, 11 dos quais em capítulo específico sobre o tema (cap. II, arts. 148 a 158), o que não significou necessariamente a universalização do ensino às massas. Pelo contrário, por muito tempo, a educação manteve-se como um privilégio das classes mais abastadas. Fato que já ocorria antes mesmo de a educação se tornar uma exigência dos movimentos de tendências populares liderados pela classe média na primeira metade do século XX. Exigências estas, de acordo com Xavier (1990, p. 59), decorrentes da emergência do processo de industrialização no Brasil em substituição à economia agroexportadora que predominou até o início do século passado.

Segundo Teixeira (1994), para o atendimento da demanda social crescente pela escola, foi criado um sistema dual de educação, que mantinha a escola, até então frequentada pelas elites, simultaneamente a um sistema escolar de qualidade inferior que atendia as classes mais populares. Dualidade denunciada e combatida pelo Movimento da Escola Nova, através do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932. O Manifesto apoiava-se em currículos e normas comuns, tendo o Estado como articulador e legislador, o sistema só se diversificaria após uma escolaridade fundamental comum e para todos. Tal diversificação deveria permitir a todos os seus concluintes o prosseguimento de estudos, mormente no ensino superior (CURY, 2008, p. 1191). Desse modo, o conflito entre privilégio (das elites) e direito (aberto a todos e a cada um) apontado pelo Manifesto marcou presença na Constituição de 1934.

Entretanto, é importante destacar a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (1930), anterior à Constituição de 1934, dirigido primeiramente por Francisco Campos, responsável por uma grande reforma educacional no período. Essa reforma também demarcou as tendências predominantes no campo educacional da época, efetivada através de uma série de decretos que dispunham da organização do ensino primário, secundário e superior. Embora fiel à ótica valorativa do movimento renovador escolanovista, centrava-se no ensino secundário tido como “ponto nevrálgico” do sistema educacional e no ensino superior considerado o “ápice das instituições educativas”, “forja” das elites redentoras na Nação (XAVIER, 1990, p. 84).

Aparentemente conservadora dentro do contexto das “novas aspirações” consolidou o dualismo escolar, reforçando o elitismo e frustrando a propalada renovação científica do sistema educacional brasileiro, essa reforma representou a concretização do discurso renovador, enquanto versão nacional da proposta escolanovista. Embora contraditória com relação ao modelo liberal-pragmático inspirador, como justificadamente denunciam os críticos do nosso sistema educacional, foi o resultado coerente da compreensão particular desses princípios, expressa no próprio Manifesto dos Pioneiros (XAVIER, 1990, p. 84).

Desse modo, a reforma ateu-se mais longamente ao método de ensino. A deterioração da qualidade dos conhecimentos veiculados com a superficialidade e a mecanização consequentes da sua função meramente preparatória, com a transformação das provas em finalidade última da “pretensa ação educativa”, eram algumas de suas preocupações (XAVIER, 1990, p. 85), ao invés de se importar com as desigualdades provocadas pela própria estrutura capitalista.

É nesse contexto que a Constituição de 1934 é promulgada, mantendo, conforme Vieira (2007, p. 297), a estrutura anterior do sistema educacional. Sendo assim, cabia à União dar as diretrizes da educação nacional (art.5º, XIX), fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados, organizar e manter os sistemas educativos dos Territórios, manter o ensino secundário e superior no Distrito Federal (art. 150), assim como exercer "ação supletiva na obra educativa em todo o País" (art. 150, "d" e "e").

A educação, direito de todos e dever da família e dos Poderes Públicos, deveria possibilitar eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação e desenvolver num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (art. 149). A gratuidade do

ensino primário integral e tendência à gratuidade do ensino secundário, a fim de torná-lo mais acessível (art. 150, parágrafo único, "a" e "b"), estavam dentre os avanços.

Outro progresso considerável da Constituição de 1934 relacionava-se à destinação dos recursos à educação que passou a ser condicionada desde então, devendo a União e os Municípios aplicar nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (art. 156).

Por fim, o texto expressa ainda algumas tendências conservadoras, como o favorecimento do ensino religioso (art. 153) e a isenção de tributos a estabelecimentos particulares considerados “idôneos” de educação gratuita primária ou profissional (art. 154).

Com as mudanças no cenário político nacional em 1937 por meio do período autoritário do governo de Getúlio Vargas, observou-se um retorno ao privilégio das elites em detrimento do direito de todos à educação. Segundo Vieira (2007, p. 298), a autonomia, que florescera com o surgimento de vários movimentos reformistas, assiste no início dos anos quarenta a reformas educacionais desencadeadas pelo poder central, especificamente durante a administração de Gustavo Capanema no Ministério da Educação.

Entretanto, antes da realização da Reforma Capanema (década 1940), foi promulgada em 1937 mais uma Constituição brasileira com alguns destaques para o campo educacional. A constituição outorgada desse regime expressava uma nítida visão organicista, hierárquica e elitista da educação e da sociedade (CURY, 2008, p. 1192), observando uma abertura à iniciativa privada da oferta do ensino: “A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular” (art. 125).

O Estado, para Vieira (2007, p. 298), assume uma função compensatória na oferta escolar destinada à infância e à juventude, para aqueles que não possuíam os recursos necessários à educação em instituições particulares. Dessa forma, a Nação, os Estados e os Municípios deveriam “assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais” (art. 129); enquanto o "ensino pré-

vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas" passa a ser compreendido como "o primeiro dever do Estado" em matéria de educação (art. 129).

A partir desse ponto de vista, a escola privada, entendida como extensão da própria família, torna-se a principal rede constitutiva do sistema de ensino, invertendo a relação público/privado e evidenciando o retorno dos dois sistemas paralelos (CURY, 2008, p. 1192). Ideia que é reforçada legalmente pelo Decreto n. 4.244/42, artigo 22, relativo aos "herdeiros" da Reforma do Ensino Secundário, cuja finalidade estabelecida para a educação secundária era formar as individualidades condutoras, desenvolver nos alunos a capacidade de iniciativa e de decisão e todos os atributos fortes da vontade. Os destinatários do ensino profissional eram denominados, pela Constituição de 1937 no artigo 129, de classes menos favorecidas, acarretando, segundo Cury (2008, p. 1193), num duplo dualismo: A presença de uma escola pública, subsidiada pelo Estado e voltada para a formação das elites condutoras, destinada aos estudantes que não alcançavam a entrada na escola particular. E de outra escola pública, direcionada para as classes menos favorecidas, que ofertava a educação primário-profissional, "lugar natural de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais" (CURY, 2008, p. 1193).

O direito à gratuidade do ensino primário previsto na Constituição de 1934 também retrocede na Constituição de 1937, passando a possuir um caráter parcial, não excluindo "o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, sendo exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar" (art. 130).

A Constituição de 1937 ainda reforça a inclusão de ensino religioso nos currículos escolares ao mantê-lo facultativo, sem se constituir em objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem de frequência compulsória por parte dos alunos (art. 133), que acabou por tornar-se compulsório, em se considerando a hegemonia da religião católica sobre as demais, bem como a expressiva presença de escolas confessionais no cenário brasileiro (VIEIRA, 2007, p. 299).

Com as atenções inteiramente voltadas para o ensino profissional, conforme previsto na Constituição de 1937, a educação brasileira passa por nova reforma no início dos anos 1940. A Reforma Capanema tinha o objetivo de dar "o prosseguimento do

trabalho de renovação e elevação do ensino secundário do país” iniciado por Francisco Campos, ponto central da nova reforma.

Embora fartamente recheados de preceitos deweyanos relativos ao papel da experiência e da investigação científica no processo de aprendizagem, e da importância da produção científica para a reconstrução social, tanto o Manifesto dos Pioneiros como a Exposição de Motivos da Reforma Francisco Campos não revelaram uma compreensão clara do caráter absolutamente inédito dessa nova modalidade de conhecimento dentro do universo cultural nacional (XAVIER, 1990, p. 110).

Ela não negava as diretrizes expressas no Manifesto dos Pioneiros e se consubstanciava na reforma anterior, mas radicalizava a ideia do nacionalismo estratégico em decorrência da conjuntura econômica e política interna e aos reflexos da conjuntura política internacional (segunda guerra mundial) (XAVIER, 1990, p. 108).

Ao final das contas, o saldo das duas reformas nas décadas de 1930 e 1940, além de regenerar e revigorar o tradicional ensino de elite, foi oficializar o dualismo educacional brasileiro que reproduzia, na estrutura do sistema educacional, a discriminação e os privilégios da estrutura econômico-social, mantidos e garantidos tanto no regime político “democrático” como no “autoritário”, sob o respaldo ideológico de “conservadores” e “liberais”. A política educacional nacional definia-se, cada vez mais nitidamente, como instrumento de cimentação da ordem econômico-social vigente (XAVIER, 1990, p. 119).

Com a queda de Vargas em 1945 e a retomada da democracia no país, foi aprovada em 1946 uma nova Constituição, que recuperou a ideia de educação como direito de todos ao afirmar que “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola”, amparando-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana (art. 166). A oferta do ensino ficava a cargo dos Poderes Públicos e também pela iniciativa privada respeitando as leis que a regulava (art. 167). O ensino primário oficial tornou-se novamente gratuito a todos, assim como o ensino ulterior ao primário quando comprovado a falta ou insuficiência de recursos (art. 168, II).

Diferente do texto anterior, a Constituição de 1946 vinculava novamente os recursos financeiros dos entes federados à área educacional: “anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 169). Além disso, a União deveria cooperar com auxílio pecuniário para o desenvolvimento dos sistemas de ensino (art. 171). O que deixou de ser novidade foi a presença da oferta do ensino religioso prevista na constituição, embora o texto sugerisse como condicionalidade o respeito à confissão

religiosa do aluno: "o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, e é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável" (art. 168, V).

Apesar da promulgação da Constituição de 1946, as diretrizes propostas pela Reforma Capanema ainda teriam orientado a educação brasileira até a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n. 4.024) em 1961, após debates intensos entre os segmentos publicistas e os defensores do ensino privado. A educação, direito de todos, dada no lar e na escola, deveria ser assegurada “pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma de lei em vigor”; e “pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos” (art. 3).

Tal lei acabou deixando em aberto lacunas para que o ensino primário obrigatório não fosse integralmente cumprido. Pela LDB/1961, ele seria ministrado no mínimo em quatro séries anuais, obrigatório a partir dos sete anos e somente lecionado na língua nacional (art. 127). Além disso, em seu artigo 30, ao explicitar as isenções da obrigatoriedade, deixava claro quem “não precisava” ser destinatário da educação escolar: os que comprovassem estado de pobreza, os que não podiam frequentar a escola por haver insuficiência de instituições educativas ou por estas já terem suas matrículas encerradas. Além desses casos, incluíam-se os indivíduos que estivessem com alguma doença ou anomalia grave (CURY, 2008, p. 1194).

Com o golpe militar de 1964, o Brasil passa por mudanças políticas significativas. Enquanto o país vivenciava um aceleração de processos de urbanização e industrialização, além do aumento significativo da população urbana, mergulhava numa fase marcada pelo autoritarismo.

Uma nova constituição foi promulgada em 1967 com ideias que refletiam o momento político autoritário. Embora as mudanças promovidas pela ditadura militar tenham sido extremadas, na área educacional, muitos pontos foram reeditados das constituições anteriores.

A educação como direito de todos prevaleceu, “assegurada a igualdade de oportunidade” e inspirada no “princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e

de solidariedade humana” (art. 168). O ensino primário foi ampliado de quatro para oito anos, mas restrito a estudantes de sete a quatorze anos, mantendo-se obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos oficiais. Enquanto o ensino oficial ulterior ao primário era, igualmente, gratuito para aqueles que demonstrassem efetivo aproveitamento e provassem falta ou insuficiência de recursos. Porém o Poder Público, sempre que possível, poderia substituir o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior (art. 168, § 3, II e III). Com isso, houve maior abertura para o setor privado com subsídio de bolsas de estudo. Enquanto a vinculação de recursos estabelecida pela Constituição de 1946 que obrigava a União a aplicar "nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino" (art. 169) desaparecia do novo texto.

O período do regime militar constituiu-se, conforme Cury (2008, p. 1194), pelo aumento da demanda de vagas na educação pública motivada pela migração rural para os centros urbanos do país, exigindo uma expansão da rede física e uma formação docente que auxiliasse no acolhimento do novo público advindo de vários segmentos das classes populares. Contudo, o autor também observa que a ampliação do ensino primário de quatro para oito anos e a desvinculação dos impostos para a educação teria acarretado na inevitável precarização do trabalho docente e das condições de trabalho, assim como na evasão e repetência dos estudantes.

Por fim, a competência de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 8º, XVII, "q") e de estabelecer planos nacionais de educação (art. 8º, XIV, "q") continuou sendo da União. Além de mantido o ensino religioso como disciplina facultativa (art. 176, § 3º, V).

No campo da educação, duas reformas foram concebidas durante o regime militar com propósitos distintos. A reforma do ensino superior (Lei n. 5.540/1968) tinha por objetivo oferecer resposta às demandas crescentes por ensino superior e, ao mesmo tempo, formar quadros deste nível de modo a dar substância ao crescimento econômico gerado pelo "milagre brasileiro"¹¹; enquanto a reforma do ensino de 1º e 2º graus (Lei n.

¹¹ Denominação dada ao período de 1968-1973 conhecido em função das altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), da inflação declinante e relativamente baixa para os padrões brasileiros e de superávits no balanço de pagamentos. Contraditoriamente, houve um aumento da concentração da renda e das desigualdades sociais no mesmo período (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008).

5.692/1971) pretendia atingir um duplo objetivo: conter a crescente demanda sobre o ensino superior e promover a profissionalização de nível médio (VIEIRA, 2007, p. 301-302). Com o processo político vigente, houve uma retomada da centralização da gestão pública, ficando as unidades federadas subordinadas ao poder central.

No final da década de 1970 e início dos anos 1980, assiste-se a um desgaste do regime militar e a emergência de novos sujeitos sociais. No campo educacional, a intensa manifestação dos movimentos sociais definiriam os caminhos a serem tomados na década de 1980 com o fim do regime. Merece destaque a realização das Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), que apresentaram propostas de mudança no contexto educacional rumo à democratização da educação. Lideradas por entidades de caráter acadêmico-científicas, conseguiram aglutinar vários teóricos de diversas regiões do país e atrair outros setores da educação e do setor sindical (PINHEIRO; DAL RI, 2013, p. 4). Ao longo da década de 1980 foram realizadas quatro CBEs (1980, 1982, 1984 e 1986), culminando na criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e no lançamento, na última CBE, da *Carta de Goiânia*¹², ambos em 1986.

Assim, a Constituição Federal aprovada em 1988 representou os anseios democráticos e progressistas do período, de tal modo que é reconhecida como a “constituição cidadã” por ter sido promulgada após um período no qual o Estado Democrático de Direito foi suprimido no país, por conter um respeitável rol de direitos e garantias contra o arbítrio, bem como por enunciar um longo e detalhado capítulo de direitos econômicos e sociais (COUTINHO, 2013, p. 12). Além de conter normas ditas “programáticas”, ou seja, normas que preveem objetivos a serem alcançados por meio de políticas públicas (como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades regionais e sociais – art. 3º), também possui, segundo Coutinho (2013, p. 12), comandos que explicitam valores a serem perseguidos pelo legislador infraconstitucional, juízes e administradores públicos.

Assim sendo, no quesito educacional, a referida Constituição foi a que mais abordou o tema em toda história brasileira:

Dez artigos específicos (arts. 205 a 214); figurando em quatro outros dispositivos (arts. 22, XXIV, 23, V, 30, VI, e arts. 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT; tratando da educação em

¹² Carta manifesto, formulada nos moldes dos manifestos de educadores da década de 1930 e 1960, elaborada na CBE de 1986 com as indicações de propostas para educação que deveriam constar na próxima Constituição.

seus diferentes níveis e modalidades, abordando os mais diversos conteúdos (VIEIRA, 2007, p. 304).

A Constituição de 1988 trouxe consigo questões antes alijadas dos textos constitucionais como a ampliação do direito à educação aos sujeitos historicamente excluídos, expressa no princípio da "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" (art. 206, I). Embora esse direito estivesse presente nas constituições anteriores, limitava-se, muitas vezes, a oferta do ensino primário de baixa qualidade para a população mais pobre enquanto reservava uma educação diferenciada às elites. Na nova Constituição, o direito à educação torna-se público subjetivo (art. 208, § 1º), ao mesmo tempo um direito social de todos os indivíduos (art. 6).

Segundo Cury (2007, p. 484), a declaração e a efetivação do direito à educação tornaram-se imprescindíveis em países como o Brasil, com forte tradição elitista e que, tradicionalmente, reservaram apenas às camadas privilegiadas o acesso a esse bem social. A Constituição Federal de 1988 avança ainda mais ao aliar ao princípio da igualdade a pluralidade de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, III), demonstrando uma preocupação com a valorização da diversidade cultural brasileira. Como pode ser observado no artigo 231, ao discorrer sobre a defesa dos direitos dos povos indígenas e no artigo 210, que estabelece que sejam fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais; dentre eles, assegura às comunidades indígenas que o ensino fundamental regular seja ministrado em línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (art. 210, § 2º). Para o mesmo autor, essa tomada axiológica da igualdade, pluralidade e da diversidade se justificaria porque através dela é reconhecida a complexidade do real e seu caráter matizado.

Ademais, tornaram-se princípios norteadores do ensino a "liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber", a "gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais", a "valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei", "gestão democrática do ensino público, na forma da lei" e a "garantia de padrão de qualidade" (art. 206, II, IV, V, VI e VII).

A educação, além de direito de todos, torna-se um dever do Estado compartilhado com a família e em colaboração com a sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205).

Com isso, o Estado tem seus deveres ampliados, dentre eles, garantir: o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; a progressiva universalização do ensino médio gratuito; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208, I, II, III, IV e VII, respectivamente). E ainda, a falta de oferta do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, passa a importar responsabilidade da autoridade competente (art. 208, § 2º).

Contudo, o texto destaca que o ensino é livre à iniciativa privada desde que se observe o "cumprimento das normas gerais da educação nacional" e a "autorização e avaliação de qualidade pelo poder público" (art. 209, I e II). Ainda que ofertado também pela iniciativa privada, por ser direito de todos e dever do Estado, para Cury (2007, p. 485),

É obrigação deste interferir no campo das desigualdades sociais e, com maior razão no caso brasileiro, no terreno das hierarquias sociais, como fator de redução das primeiras e eliminação das segundas, sem o que o exercício da cidadania ficaria prejudicado *a priori* (CURY, 2007, p. 485).

Em relação ao financiamento da educação, a partir de então, passou a ser dever da União a aplicação anual, 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 (art. 212). A distribuição dos recursos públicos deve priorizar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (art. 212, § 3º).

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passam a organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, 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"; "os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil"; "os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente

no ensino fundamental e médio” (art. 211, § 1º, § 2º, § 3º, respectivamente) (BRASIL, 1988).

Deve-se destacar ainda que o texto constitucional prevê em seu artigo 214 a criação de uma lei que estabeleça:

O plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à: - I erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País (art. 214) (BRASIL, 1988).¹³

Para dar consecução ao previsto na Constituição de 1988, após anos de tramitação e muita negociação com amplos setores no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996), disciplinando a educação escolar e publicadas no mesmo ano a Lei Federal n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o já citado Fundef, estabelecido pela Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Enquanto a Constituição Federal de 1988 instituiu a ampliação do direito à educação para todos os brasileiros desde seu nascimento até a conclusão do ensino médio, a Emenda Constitucional n. 14/96 acabou restringindo o direito à obrigatoriedade escolar apenas ao ensino fundamental. Desse modo, embora se observe uma ampliação do acesso ao ensino fundamental e a municipalização do ensino advindos dessas mudanças normativas, verifica-se ao mesmo tempo a redução dos recursos suplementares da União destinados à educação (XIMENES, 2014).

Sendo assim, os esforços do governo passaram a ser focalizados nessa etapa de ensino em detrimento dos investimentos na educação infantil e ensino médio. Com isso, o financiamento da educação por meio do Fundef foi restrito aos investimentos no ensino fundamental. Orientação que ia ao encontro das recomendações de organismos internacionais como o Banco Mundial, de ampliação do acesso escolar condicionada à

¹³ Em 2009, o *caput* do art. 214 foi alterado pela Emenda Constitucional n. 59, acrescentando ainda o inciso VI, ficando do seguinte modo: "A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a": "VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto".

educação primária. Naquele período, o Brasil vivenciava um processo de reformas estruturais neoliberais desenvolvidas pelo governo de FHC.

Em cumprimento à exigência da Constituição de 1988 e da LDB/1996, foi aprovada em 9 de janeiro de 2001 a Lei n. 10.172, que instituiu o Plano Nacional de Educação (2001-2010). O PNE definiu diagnósticos, diretrizes e 295 objetivos e metas relacionadas:

Ao conjunto de níveis – educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior – e modalidades de ensino – Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena –, tratando também da Formação dos Professores e Valorização do Magistério, do Financiamento e Gestão, além do Acompanhamento e Avaliação do Plano, propugnando a efetivação de uma gestão descentralizada pela via do regime de colaboração entre os entes federativos (SOUZA, 2014, p. 150).

Apesar dos avanços propostos no sentido da expansão de todos os níveis e modalidades de ensino no país, caracterizou-se pelo excesso de objetivos e metas e por sua inconsistência, já que os vetos presidenciais ocorridos durante a sua aprovação impuseram sérias restrições financeiras ao cumprimento do plano, transformando-se, praticamente, numa espécie de carta de intenções (SOUZA, 2014; KUENZER, 2010; CURY, 2009).

Foi durante a década de 2000, especificamente após a aprovação do Fundeb (Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007) pelo Presidente Lula, que o direito à educação foi realmente expandido. Fruto de um grande movimento social, o Fundeb, diferente do Fundef, ampliou os investimentos para toda educação básica, alcançando a educação infantil e ensino médio e prevendo recursos para modalidades como a Educação de Jovens e Adultos. O Fundeb ainda proporcionou a permanência por mais tempo na escola de crianças e adolescentes, principalmente os mais carentes, ao estabelecer recursos proporcionais ao período integral e parcial dos estudantes na unidade educacional. A ampliação da jornada diária dos estudantes na escola foi ainda mais impulsionada com a criação do PME, que previa suporte técnico e apoio financeiro às redes de ensino brasileiras que adotassem o programa.

Acompanhando a ampliação do financiamento e da jornada escolar diária na educação básica, anos mais tarde, outra medida importante pensada no sentido da democratização e expansão da cobertura escolar foi posta em ação: o aumento progressivo da obrigatoriedade e gratuidade da educação básica para crianças e adolescentes de 4 a

17 anos de idade com aprovação da Emenda Constitucional n. 59/2009 (BRASIL, 2009a).

Por fim, a aprovação da Lei 1.3005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (2014-2024) durante o governo Dilma Rousseff, reforçaria, anos mais tarde, os princípios presentes na Constituição Federal de 1988, como a universalização do atendimento escolar e a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, estabelecendo uma meta progressiva de aplicação de recursos públicos em educação de 10% do PIB brasileiro. No entanto, mudanças no cenário político brasileiro com o golpe e derrubada da então presidenta, sem comprovação de crime de responsabilidade fiscal, e a aprovação da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, pelo seu Vice-presidente e sucessor, Michel Temer, congelando os gastos públicos com saúde e educação para os próximos 20 anos, pode-se considerar incertas as previsões do futuro da educação no país.

Portanto, ao analisar a legislação brasileira, principalmente as Constituições nacionais que, de certo modo, representaram o pensamento, processos e contextos históricos de determinada época do país, observa-se como o tema do direito à educação esteve presente ao longo do tempo e o quão relevante ou não o tema se demonstrou em cada período. Observa-se, por exemplo, que, de modo geral, a ampliação do direito à educação baseou-se em distintos objetivos ao longo da história; nacionalismo, moralismo, desenvolvimentismo, solidariedade humana, promoção das liberdades, aptidões e capacidades dos indivíduos, entre outros.

Do mesmo modo, observa-se uma variação da noção de justiça associada à educação, o que será objeto de discussão no próximo item. O surgimento do sistema educativo brasileiro, mesmo inspirado no modelo republicano francês de igualdade de oportunidades, permaneceu por muito tempo como um privilégio da elite brasileira.

Mudanças significativas em relação à concepção de justiça foram observadas na segunda metade do século XX pela constatação que o princípio de igualdade de oportunidades por si só não atendia a promessa da mobilidade social, já que os investimentos em qualificação e formação profissional não eram suficientes para contrabalançar as crescentes taxas de desemprego, bem como o aumento significativo do emprego precário e do trabalho informal nas ditas economias globalizadas (OLIVEIRA, 2010, p. 226).

Dessa forma, observa-se, na Constituição Federal de 1988, a presença de um novo princípio de justiça aliado à igualdade: a equidade (princípio que será analisado a seguir). Além de tornar o acesso ao ensino obrigatório e gratuito em um direito público subjetivo, traz consigo novas questões sociais ao se preocupar com o atendimento da oferta escolar para populações que foram ao longo da história brasileira desfavorecidas (pobres, indígenas, deficientes, adultos, idosos, etc.), exigindo da escola mecanismos organizacionais de acolhimento da diversidade e do pluralismo cultural.

Porém, as medidas mais relevantes de acolhimento da diversidade e inclusão social teriam sido criadas a partir dos governos autodenominados democrático-populares do Presidente Lula e Presidenta Dilma Rousseff. Medidas como a criação de um programa de renda mínima para os mais pobres garantindo a permanência escolar dos mesmos (PBF); a criação da Secadi dentro do MEC, voltada para as políticas de inclusão social e de diversidade cultural e étnico-racial; a instituição de leis (10.639/03 e 11.645/08) de estudo obrigatório da história e cultura afro-brasileira e indígena; a ampliação progressiva da obrigatoriedade educacional (4 a 17 anos); a instituição de um sistema de cotas raciais nas universidades federais e escolas técnicas federais brasileiras; a ampliação da jornada diária escolar de públicos mais vulneráveis através da criação do PME, entre outras, foram adotadas. Mesmo com as mudanças observadas ao longo do último século no país e especialmente aquelas realizadas pelos governos Lula e Dilma Rousseff, predominaram, no sistema de ensino brasileiro, políticas educacionais tradicionalmente desenvolvidas pautadas num projeto educativo homogeneizante e universal em detrimento da diversidade cultural, étnico-racial, de gênero, entre outras tantas. Além disso, concepções de justiça com vistas à igualdade de oportunidades ancorada no mérito escolar e à igualdade de resultados apoiada no desempenho estudantil em conteúdos específicos prevaleceram no contexto educacional brasileiro. Exemplo disso foi a criação do Ideb, em 2007, constituído por taxas de fluxo escolar (aprovação e reprovação) e desempenho dos estudantes em avaliações externas (Prova Brasil), que se tornou o principal indutor das políticas educacionais no país, tendo em vista que passou a ser a ferramenta de aferição da qualidade da educação brasileira. Por focar, basicamente, o desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática mensurado por meio de avaliações externas, passou a direcionar a organização escolar e os currículos para o alcance de metas de resultados, o que pode comprometer outras dimensões do processo formativo.

Sendo assim, passou a coexistir, contraditoriamente, no mesmo espaço, um modelo escolar historicamente excludente e outra escola dita mais democrática. Uma, segundo Cury (2010, p. 6), herança de um passado próprio da frequência de estudantes socialmente mais homogêneos. Outra, produto dos deslocamentos sociopolíticos que permitiram a muitos acederem aos bancos escolares.

É a partir da coexistência dessas distintas lógicas dentro da escola, observadas durante os governos Lula e Dilma Rousseff, que esta tese buscou aprofundar a discussão sobre dois programas de política educacional com orientações de justiça conflitantes: o Ideb e o PME. Para tanto, será realizada, inicialmente, uma breve síntese de algumas concepções de justiça social e suas implicações sobre a justiça escolar. Afinal, para tentar compreender a noção de justiça escolar que envolve atualmente as políticas educacionais brasileiras, em especial as analisadas nesta tese, acredita-se que o cerne das discussões perpassa pelas concepções de justiça social. Por isso, serão discutidas, nas próximas seções, teorias de justiça social como as desenvolvidas por John Rawls e Nancy Fraser, amparadas no princípio de equidade, contrariando a concepção de justiça pautada na igualdade de oportunidades, que por muito tempo reinou absoluta; para então analisar algumas concepções de justiça escolar atuais que marcam presença na política educacional nacional e internacional. Compreendendo, ainda, como o princípio de igualdades de oportunidades pautado no mérito individual predominou por muito tempo como a justiça possível no campo escolar, vendo surgir na década de 1960 o princípio corretivo da equidade.

2.3 A justiça como igualdade de oportunidades

2.3.1 O mito da meritocracia

A escola, na emergência dos Estados-Nações, surgiu como instrumento de fundamental importância na construção de uma coesão e solidariedade nacionais. A escolarização constituiu-se como uma forma de o Estado assegurar certa moral e doutrinas que garantiam sua dominação, concebendo ainda uma cultura universal, homogeneizante e funcionalista, supostamente, laica e para todos. Desse modo, a escola

funcionava como uma “fábrica de cidadãos” ao socializar valores e princípios das sociedades modernas (CANÁRIO, 2005, p.64).

Segundo Perrenoud (2001, p.16), naquele momento não se falava em fracasso escolar, ideia moderna datada do século XX, o que não significava que todas as crianças aprendiam na escola, mas que fazia parte da ordem das coisas que, no seio de uma geração, somente uma minoria tivesse pleno acesso à cultura. Os fracassos eram mascarados pela própria estrutura escolar com a separação dos alunos desde seu ingresso na escola, já que as crianças das classes favorecidas frequentavam as pequenas classes dos liceus, enquanto as outras iam à escola primária, que só mais tarde, em meados do século XX, tornou-se uma escola básica para todos. Com isso, a escola mantinha certa homogeneidade entre seu público e se eximia da responsabilidade pelas desigualdades sociais.

O período pós-segunda guerra mundial foi marcado pelo crescimento exponencial da oferta educativa e do aumento da procura (“corrida à escola”), assinalando um processo de democratização de acesso e marcando a passagem de uma escola elitista para uma escola de massas. Inaugura-se, com isso, um “tempo de promessas” aliado à educação: promessas de desenvolvimento, de mobilidade social e igualdade (CANÁRIO, 2005, p. 78). A igualdade de oportunidades, que está no cerne das ideias liberais, constituiu-se dessa forma em um dos discursos mais aceitos para se alcançar justiça social e escolar. Nessa perspectiva, todos os indivíduos são tidos como iguais e possuem as mesmas possibilidades de progresso na vida, sendo os mesmos diferenciados por seus dons e talentos naturais. Assim sendo, todos são iguais diante da norma escolar e a justiça restringe-se ao mérito dos alunos. A escola assume sua contribuição ativa na nova hierarquia social em que as posições superiores são ocupadas pelos mais competentes (CRAHAY, 2002, p. 417).

O mérito, princípio que figura desde o século XIX como única medida justa e eficaz de repartir os lugares desiguais nas sociedades, passou, ao longo dos tempos, a dar sentido aos movimentos de massificação do ensino, supondo que, ao conquistar a igualdade jurídica de acesso aos bens educacionais, os obstáculos ao progresso individual desapareceriam (VALLE, 2013, p. 10). O princípio do mérito substituiria o nascimento como fator de distribuição dos indivíduos na estratificação social, constituindo-se como única maneira legítima de produzir desigualdades justas.

Souza (2009, p. 42), ao discorrer sobre a justiça e a legitimidade do privilégio no mundo moderno baseada na liberdade e igualdade de seus membros, destaca que os privilégios continuam a ser transmitidos por herança familiar e de classe, porém sua aceitação depende de que os mesmos sejam vistos, não como atributo de sangue, de herança, de algo fortuito, mas como produto “natural” do “talento” especial, como “mérito” do indivíduo privilegiado.

Existiria, no mundo moderno, uma “igualdade de oportunidades” que seria a forma de conciliar as demandas de igualdade e liberdade. Os privilégios que resultam disso não seriam “desigualdades fortuitas”, como no passado com a dominância do *status* de sangue, mas “desigualdades justas” porque decorrentes do esforço e desempenho diferencial do indivíduo (SOUZA, 2009, p. 42).

A meritocracia constituiu-se como um dos temas mais clássicos entre pesquisadores, políticos e administradores por ser um princípio que harmoniza diferenças individuais e desigualdades sociais, buscando o equilíbrio e a eficácia global da sociedade: “todo indivíduo é estimulado a explorar ao máximo seus talentos, a ocupar o lugar que lhe conferem seus dons, sua vocação, seu esforço, sua destreza, sua qualificação, sua experiência” (VALLE, 2013, p. 10). Para Dubet (2008, p. 383), a força da igualdade meritocrática das oportunidades deve-se ao fato de que esse modelo de justiça surge como o único capaz de combinar a igualdade fundamental dos indivíduos e as hierarquias da divisão do trabalho, além de conferir uma legitimidade moral às desigualdades que lhe são resultantes, pois a competição escolar sendo justa, cada um pode ater-se apenas a si mesmo.

Embora a expansão da oferta escolar tenha sido significativa até a metade dos anos 1960, nos países economicamente mais avançados, foi constatado que a desigualdade e o fracasso escolar persistiam, e a desigualdade não se distribuía de forma aleatória, mas se concentrava nos setores mais pobres da população (CASASSUS, 2007, p. 52). Conforme Dubet (2004, p. 541), o nascimento prevalecia na orientação escolar dos alunos nos sistemas divididos em várias escolas: a escola do povo, a escola das classes médias, a escola da burguesia, as escolas profissionais, as da cidade, as do campo, as da Igreja, as do Estado. Com isso, durante muito tempo, o mérito desempenhou um papel apenas marginal para os filhos dos trabalhadores e os “dotados” que podiam, graças ao sistema de bolsas, ter acesso ao antigo ginásio e, para uma minoria deles, chegar ao colegial 1 (DUBET, 2004, p. 541).

Apesar de o princípio da igualdade de oportunidades ter sido progressivamente implantado com o alongamento da escolaridade obrigatória comum e considerável abertura do ensino secundário e superior nos países ricos, a escola não se tornou mais justa por reduzir a diferença de resultados favoráveis entre as categorias sociais, mas por permitir que todos os alunos entrassem na mesma competição (DUBET, 2004, p. 541).

A investigação sociológica encarregou-se de demonstrar a inexistência de uma relação linear entre as oportunidades educativas e as oportunidades sociais, e democratização do ensino e um acréscimo de mobilidade social ascendente (CANÁRIO, 2005, p. 80).

Através da obra “Os herdeiros: os estudantes e a cultura” de 1964, os autores Bourdieu e Passeron trataram de desmontar o mito da escola republicana libertadora por meio da crítica ao sistema de ensino francês, desvelando as desigualdades que caracterizavam a educação francesa (ROHLING; VALLE, 2016, p. 389). Diferente do que se pensava, constatou-se que o sistema escolar provocava um efeito reprodutor e amplificador das desigualdades sociais.

De acordo com Canário (2005, p. 80), a escola, ao se democratizar, compromete-se com a produção de desigualdades sociais e deixa de ser vista como instituição justa num mundo injusto. Afinal, os critérios de avaliação, no interior da escola, antes de integrar, acirram as desigualdades, posto que são apoiadas em bases culturais com as quais os estudantes mais favorecidos são familiarizados (ROHLING; VALLE, 2016, p. 393).

Bourdieu (1975, p.53) afirmava:

Com efeito, para que sejam favorecidos os mais favorecidos e desfavorecidos os mais desfavorecidos, é necessário e suficiente que a escola ignore, no âmbito dos conteúdos do ensino que transmite, dos métodos e técnicas de transmissão e dos critérios de avaliação, as desigualdades culturais entre as crianças das diferentes classes sociais. Em outras palavras, tratando todos os educandos, por mais desiguais que sejam eles de fato, como iguais em direitos e deveres, o sistema escolar é levado a dar sua sanção às desigualdades iniciais diante da cultura (BOURDIEU, 1975, p. 53).

Assim sendo, a origem social transforma-se no principal fator de diferenciação do meio estudantil, segundo ele, tendo em vista que a escola consagra os estudantes cujas precedências familiares (culturais, econômicas ou sociais) colocam-nos em situações vantajosas ao terem valorizados os conhecimentos que trazem de seus lugares de origem e de suas trajetórias prévias. A escola transforma as assimetrias de origem

social e cultural em desigualdades escolares (ROHLING; VALLE, 2016, p. 392). Para Dubet (2008, p. 385), no fim das contas, o sistema escolar é mais propício aos favorecidos, ao passo que as elites sociais formam o essencial da elite escolar, enquanto os mais desfavorecidos se agrupam nas fileiras e nos estabelecimentos menos prestigiosos e rentáveis.

Outro importante estudo que marcou a história da discussão sobre a justiça escolar foi o chamado Relatório Coleman, desenvolvido nos Estados Unidos em 1966. O referido relatório colocou em evidência, por meio de dados empíricos, que a educação e a escola não eram espaços “assépticos”, já que a presença de variáveis socioeconômicas e culturais tinha um papel importante no êxito educativo (CUENCA, 2012, p. 86), e apontou que as características das famílias e sua situação social eram o que mais explicava as diferenças nos resultados educacionais dos alunos (LÓPEZ, 2005, p. 51).

Conforme Ribeiro (2012, p. 14), sob óticas distintas, os trabalhos de Bourdieu e Passeron (França) e Coleman (EUA) teriam demonstrado a contradição entre a promessa de que a escola garantiria igualdade de oportunidades e as evidências de que essa instituição não elimina a correlação entre desigualdades sociais, desempenho escolar e inserção social das pessoas.

Ao presumir a igualdade de todos, esse modelo de justiça não só aceita a sociedade de classes, como fornece argumentos que legitimam e sancionam essa sociedade. O indivíduo torna-se o único responsável pelo seu sucesso ou fracasso social, pois se entende que o mesmo seja tão livre quanto o outro para atingir uma posição social vantajosa, em virtude de seus talentos e aptidões (CUNHA, 1980, p. 29). Com isso, o princípio da igualdade não implica na eliminação das desigualdades sociais entre os indivíduos, pelo contrário, legitima e mantém as diferenças, visto que as desigualdades entre as classes sociais bem como a dissimulação daquilo que as produz (a educação) são produtos da ordem econômica capitalista (CUNHA, 1980, p. 60).

Para Souza (2009, p. 42), o ponto principal para que essa ideologia funcione é conseguir separar o indivíduo da sociedade:

Toda determinação social que constrói indivíduos fadados ao sucesso ou ao fracasso tem que ser cuidadosamente silenciada. É isso que permite que se possa culpar os pobres pelo próprio fracasso. É também o mesmo fato que faz com que todo o processo familiar, privado, invisível e silencioso, que incute no pequeno privilegiado as predisposições e a “economia moral” — o conjunto de predisposições que explicam o comportamento prático de cada um de nós — que leva ao sucesso — disciplina, autocontrole, habilidades

sociais etc. —, possa ser “esquecido”. O “esquecimento” do social no individual é o que permite a celebração do mérito individual, que em última análise justifica e legitima todo tipo de privilégio em condições modernas. É esse mesmo “esquecimento”, por outro lado, que permite atribuir “culpa” individual àqueles “azarados” que nasceram em famílias erradas, as quais só reproduzem, em sua imensa maioria, a própria precariedade. Como, no entanto, o social, também nesse caso, é desvinculado do individual, o indivíduo fracassado não é discriminado e humilhado cotidianamente como mero “azarado”, mas como alguém que, por preguiça, inépcia ou maldade, por “culpa”, portanto, “escolheu” o fracasso (SOUZA, 2009, p. 42-43).

Desse modo, pode-se constatar que a justiça baseada na igualdade de oportunidades apoiada sobre o mérito individual, apesar de ter contribuído para a ampliação do acesso e democratização escolar, reproduz as desigualdades presentes na sociedade, mascarando e legitimando a desigual estrutura social. Com as críticas levantadas pela teoria da reprodução e outras que puseram em questão os fundamentos do sistema escolar moderno, tornou-se necessário repensar a orientação da noção de justiça no sistema escolar baseada na igualdade de oportunidades, acarretando no surgimento de outros princípios como a equidade, inspirados em teorias de justiça distributiva como a desenvolvida por John Rawls, discutida a seguir.

2.4 A justiça como equidade

2.4.1 Uma teoria da justiça de John Rawls

Na década de 1960, enquanto Bourdieu e Passeron desenvolviam a crítica sobre o modelo de justiça escolar pautado na igualdade de oportunidades, John Rawls gestava sua teoria distributiva de justiça social como equidade. Assim como a sociologia da educação de Bourdieu e Passeron, a teoria da justiça de Rawls tinha como tema comum a desigualdade.

Enquanto os dois primeiros autores avaliam as desigualdades de acesso assim como a perpetuação dessas desigualdades no interior das instituições educacionais, Rawls pensa uma teoria da justiça capaz de levar em conta nossas intuições mais elementares da justiça, para governar e guiar as principais instituições de uma sociedade por meio dos princípios de justiça, de forma que as desigualdades sociais sejam diretamente atenuadas (ROHLING; VALLE, 2016, p. 389-390).

As ideias de Rawls ficaram conhecidas mundialmente com a publicação em 1971 do livro “Teoria de justiça”. Teoria que não foi criada pensando numa instituição em particular, mas inspirou os modos de pensar as instituições e a atuação do Estado nas sociedades democráticas atuais (RIBEIRO, 2012, p. 30). Diferente dos libertaristas, tal como Robert Nozick¹⁴ - um de seus principais oponentes, que defendiam o direito do indivíduo à propriedade e à igualdade formal de oportunidades pautadas pelo mérito e o esforço individual, Rawls, igualitarista liberal, propôs uma teoria em direção ao que ele denominava de “igualdade (ou concepção) democrática”. Desse modo, sua teoria distributiva, sem propor rupturas radicais na estrutura social, uniu a discussão sobre política, democracia, justiça e relações sociais capitalistas, com o intuito de diminuir a distância entre os direitos formais democráticos e a vida real (RIBEIRO, 2012, p. 35).

Ao elaborar sua teoria da justiça, questiona a ideia do mérito, princípio preponderante da noção de justiça ancorada na igualdade de oportunidades, ao considerar que não existe méritos por se ter mais condições de acesso a uma formação mais sólida e consistente com os mecanismos preparatórios para a disputa de cargos e bens (ROHLING; VALLE, 2016, p. 394). Os talentos e aptidões que existem potencialmente nos indivíduos, mesmo quando desenvolvidos nas instituições mais adequadas e organizadas, não poderiam ser mensurados. Fato que exclui o mérito como elemento distributivo de ganhos sociais na teoria da justiça de Rawls.

Dessa forma, Rawls (2003, p. 61) introduz a noção de igualdade equitativa para corrigir os defeitos da igualdade formal de oportunidades no sistema da chamada liberdade natural. Com isso, observa-se um deslocamento do foco do indivíduo para os arranjos institucionais, buscando equilibrar igualdade e liberdade (princípio da razoabilidade) e garantir cooperação social ao longo do tempo (RIBEIRO, 2012).

A ideia da imparcialidade ganha centralidade na teoria, podendo a equidade ser conformada de várias maneiras, desde que se evite vieses influenciados por interesses próprios, prioridades pessoais, excentricidades ou preconceitos, levando em conta interesses e preocupações dos outros também (SEN, 2011, p. 62).

Para especificar as chances equitativas, exemplo: supondo que haja uma distribuição de dons naturais, aqueles que tem o mesmo nível de talento e habilidade e a mesma disposição para usar esses dons deveriam ter as mesmas perspectivas de sucesso, independentemente de sua classe social de

¹⁴ Robert Nozick, através da publicação “Anarquia, Estado e Utopia” (1974), questiona a ideia defendida por Rawls (1971) de sistema equitativo de cooperação sob o argumento de que a busca pela igualdade social limitaria o livre exercício da liberdade (CUENCA, 2012, p. 83).

origem, classe em que nasceram e se desenvolveram até a idade da razão. Em todos os âmbitos da sociedade deve haver praticamente as mesmas perspectivas de cultura e realização para aqueles com motivação e dotes inatos (RAWLS, 2003, p. 62).

Rawls (2003, p. 20), partindo de uma lógica organizadora de sociedade como um sistema equitativo de cooperação entre pessoas livres e iguais determinado por uma relação contratual, estabelece a ideia de posição original como:

Situação imaginada de igualdade primordial, em que as partes envolvidas não têm conhecimento de suas identidades pessoais, ou de seus respectivos interesses pelo próprio benefício, dentro do grupo como um todo. Seus representantes têm de escolher sob esse véu de ignorância, ou seja, em um estado imaginado de ignorância seletiva, e é nesse estado de concebida ignorância que os princípios de justiça são escolhidos por unanimidade (SEN, 2011, s/n).

Na posição original, a deliberação relaciona-se com o que ele chama de regra *maximin*, ou seja, as decisões políticas obedecem a critérios racionais, em que os indivíduos, em situação de igualdade e liberdade, chegam a um consenso e adotam a alternativa cujo pior resultado seja superior aos piores resultados das outras alternativas (TAVARES; CUNHA, 2015, p. 169). A partir dessa situação hipotética, os indivíduos, livres e iguais, convencidos da importância da distribuição de direitos e deveres entre todos, compartilhariam valores políticos e cooperariam com base em princípios de justiça razoáveis, devido à necessidade da preservação do tipo de cooperação social próprio das democracias (RIBEIRO, 2012, p. 34).

Com isso, a teoria de justiça de Rawls não possui uma ideia utilitarista que almeja como resultado a satisfação da maioria ou o bem-estar individual, mas trata-se, segundo Ribeiro (2012, p. 34), do estabelecimento de uma sociedade capaz de gerar o favorecimento de todos nos processos distributivos, ainda que essa distribuição não pressuponha porções iguais. Dessa forma, vantagens históricas contingentes e influências acidentais originadas do passado não devem afetar um acordo sobre os princípios que devem reger a estrutura básica do presente em direção ao futuro (RAWLS, 2003, p. 22).

É a partir da posição original que emergem os princípios de justiça de sua teoria:

1 - Cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos;

2 - As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições:
a) Devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em

condições de igualdade equitativa de oportunidades; b) Tem de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença) (RAWLS, 2003, p. 60).

No entanto, Rawls estabelece uma regra de prioridade ou regra da prioridade da liberdade que estabelece que o primeiro princípio deve anteceder o segundo, ou seja, não se pode violar uma liberdade básica em nome de uma maior vantagem econômica ou social (TAVARES; CUNHA, 2015, p. 169).

A prioridade das liberdades fundamentais tem o sentido de exprimir, na estrutura básica da sociedade, o respeito mútuo que os cidadãos devem ter pelas formas de vida e pelas concepções do bem uns dos outros. Desde que essas formas de vida e concepções do bem não sejam incompatíveis com os princípios de justiça, as instituições de uma sociedade liberal justa não podem se fundar em julgamentos sobre o valor das atividades e objetivos nos quais os indivíduos se empenhem ou das associações e comunidades das quais façam parte (VITA, 1999, p. 42).

Porém, também destaca o “princípio da diferença” estabelecido no princípio 2(b) que se apoia, segundo Vita (1999, p. 42), em larga medida, na ideia de propiciar as condições institucionais que permitiriam a cada um desenvolver um sentido do valor dos próprios objetivos, sentimento esse que está na base da noção de autorrespeito. A teoria de Rawls adota o critério de que são aceitáveis as formas de desigualdade que se estabelecem para o benefício de todos: “é preferível um arranjo institucional que garanta um quinhão maior em termos absolutos, ainda que não igual, de bens primários para todos, do que um outro no qual uma igualdade de resultados é assegurada à custa de reduzir as expectativas de todos” (VITA, 1999, p. 49).

Portanto, pressupõe o reordenamento dos mecanismos institucionais para estabelecer uma igualdade substancial, sendo vantajosa para todos. Para isso, devem-se considerar os “bens primários”, ou seja, os meios gerais úteis para alcançar uma variedade de fins que dentre eles se incluiriam os “direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza, e as bases sociais da autoestima” (SEN, 2011, p. 66).

Sobre a teoria de justiça de Rawls, Sen (2011), admirador e crítico desta, destaca alguns de seus pontos positivos: “a ideia de que a equidade é fundamental para a justiça”; “a importância de longo alcance da tese de Rawls sobre a natureza da objetividade na razão prática”; a contribuição básica da teoria ao apontar para “os poderes morais” que as pessoas têm, relacionados com sua “capacidade para um senso de justiça” e “para uma concepção do bem”; “enriquecimento da literatura sobre a desigualdade no campo das ciências sociais”; “o princípio da diferença indica a

importância da equidade em arranjos sociais para que se preste atenção especialmente nas dificuldades das pessoas em pior situação”; o reconhecimento indireto da “importância da liberdade humana em dar às pessoas oportunidades reais — por oposição àquelas apenas formalmente reconhecidas — para fazerem o que bem entendam com suas próprias vidas”.

No entanto, o autor aponta negativamente a imparcialidade capturada no dispositivo reflexivo da “posição original” e dificuldades que deveriam ser alvo de novas investigações como: “a priorização irrestrita da liberdade”; “o julgamento das oportunidades que as pessoas têm através dos meios que possuem, sem levar em conta as amplas variações que essas pessoas apresentam quanto às capacidades de converter bens primários em viver bem”; “atenção direta quase que exclusivamente às instituições justas, em vez de focalizar as sociedades justas”; a forma da utilização do contrato social prevista na teoria “limita o envolvimento dos participantes na busca de justiça para os membros de uma dada comunidade política”.

A racionalidade liberal defendida pelo liberalismo igualitário, em especial por Rawls, também foi criticada por determinados setores do pensamento filosófico contemporâneo. Conforme Chantal Mouffe (1993), os modelos liberais de democracia, nos moldes em que estão formulados, inclusive por Rawls, não estão preparados para enfrentar as transformações causadas pelo advento da globalização, já que são incapazes de compreender o processo de construção de identidades políticas coletivas e a pluralidade de relações sociais que caracterizam a sociedade contemporânea (TAVARES; CUNHA, 2015, p. 167). Mouffe discorda da ideia do consenso e da razão que são as bases da política democrática de Rawls, posto que não consegue compreender a natureza antagônica do político, colocando em risco a própria política democrática. Para ela, o consenso, na verdade, nada mais é do que a representação de um discurso hegemônico, que se estabilizou no poder e excluiu aqueles que pensavam de forma diferente. Com isso, ela defende a legitimação do conflito e a valorização do dissenso (TAVARES; CUNHA, 2015, p. 171).

Tal como Mouffe, Nozick e Sen, vários teóricos desenvolveram suas ideias com base na teoria de Rawls, totalmente ou parcialmente contrários ou a favor, com posições mais à direita ou à esquerda, levando-o a rever alguns de seus conceitos e publicar o livro “Liberalismo Político” em 1993. Todavia, de acordo com Vita (1999, p. 41), a teoria da justiça de John Rawls segue sendo a mais importante tentativa, na atualidade,

de acomodar as exigências que derivam dos valores centrais da tradição política ocidental — liberdade, igualdade, solidariedade e autorrespeito — em uma visão normativa que tem credenciais liberais genuínas.

Por fim, deve-se ressaltar que Rawls não trata diretamente dos arranjos institucionais escolares, mas a discussão de autores como Dubet e Crahay, a respeito da relação entre escola e justiça, encontrou sua inspiração nas ideias rawlsianas. A partir dessa perspectiva de justiça, a educação pode ser pensada como oportunidades educacionais equitativas e sendo o exercício e treinamento de habilidades naturais e sociais, deve diminuir as injustiças e desigualdades resultantes da desigualdade natural da dotação de talentos, moralmente arbitrárias (ROHLING, 2012, p. 132).

A educação básica deve agir para que todos adquiram um nível determinado de conhecimento que garanta uma condição de cidadania e dignidade que lhes dê noção de autorrespeito, autoestima e lhes permita participar de forma mais igual de processos futuros, cujo princípio de justiça possa ser, inclusive, o da meritocracia, quando a noção de Direito já não é a do direito obrigatório (RIBEIRO, 2014, p. 1102).

Além da teoria da justiça de Rawls, que encontrou na equidade uma forma de corrigir as falhas observadas pela igualdade formal de oportunidades, outras teorias também incorporaram o princípio em suas discussões, como a teoria do reconhecimento, da redistribuição e da representação de Nancy Fraser que será vista a seguir.

2.4.2 A teoria do reconhecimento, da redistribuição e da representação na educação

A discussão sobre justiça social ganhou novos contornos nas últimas décadas. Para Cuenca (2012, p. 84), isso se deu pela constatação de sua pluralidade, ou seja, pelo reconhecimento de que é uma categoria que transita entre várias dimensões, sendo menos objetiva do que se pensava e aceitando várias formas de tratamento; o que, de certa forma, levou à renúncia ou ao enfraquecimento do trato normativo-jurídico que predominou por muitos anos no debate sobre o tema, dando espaço para um novo marco teórico que alinha os assuntos políticos à cultura e à economia.

Sob essa nova perspectiva, Nancy Fraser desenvolveu uma teoria sobre justiça social. No livro publicado “Escalas de justiça” (2008), a autora admite que, atualmente,

a justiça social enfrenta novos problemas. Segundo ela, faz-se necessário, por exemplo, encontrar o equilíbrio moral para respeitar o valor da heterogeneidade sem cair no relativismo cultural e os limites das regulações de justiça para grupos sociais em processo de desterritorialização (FRASER, 2008 *apud* CUENCA, 2012, p. 84). Por isso, é de suma importância incorporar ao debate atual novas dimensões de análise sobre a discussão da noção de justiça social. É somada à dimensão econômica, que sempre esteve na base das reflexões sobre o tema, a dimensão cultural e política. De acordo com Cuenca (2012, p. 84), conceitos como reconhecimento, diferenças e identidades foram incorporados ao debate sobre justiça e igualdade no início dos anos 1990, a partir do texto de Charles Taylor (1993) ‘O multiculturalismo e a política de reconhecimento’. Nancy Fraser, assim como Axel Honneth, retrabalhou, cada um a seu modo, o tema do reconhecimento como sendo central para uma teoria crítica da sociedade contemporânea.

A teoria do reconhecimento, inicialmente desenvolvida, entende os conflitos sociais como buscas interativas pela consideração intersubjetiva de sujeitos e coletividades (MENDONÇA, 2007, p. 170). As demandas por reconhecimento fariam parte de um processo recente de evolução da sociedade capitalista caracterizada por uma nova configuração da ordem mundial globalizada e multicultural, na qual as lutas por redistribuição dão lugar paulatinamente às lutas por reconhecimento (MATTOS, 2007, p. 144).

Contudo, Taylor, Honneth e Fraser teriam visões discordantes sobre o tema. Taylor e Honneth, baseados na filosofia hegeliana, ressaltam a construção relacional da identidade, frisando que os sujeitos lutam o tempo todo por reconhecimento mútuo, pois somente dessa forma eles se desenvolveriam de maneiras saudáveis e autônomas, a chave dessa perspectiva seria a autorrealização (MENDONÇA, 2007, p. 170). Autorrealização associada, conforme Honeth (2003), à realização dos sujeitos em três esferas, do amor, da lei e da estima, o que lhes confeririam autoconfiança, autorrespeito e autoestima, respectivamente, o que Fraser (1996, p. 24) discorda totalmente. Para a autora, o reconhecimento não se reduz a uma questão de autorrealização, é uma questão de justiça.

Ela acredita que a justiça deve ser alcançada através da realização de arranjos sociais, de modo a permitir que todos os indivíduos participem como pares na vida social. Desse modo, superar a injustiça significa dismantelar os obstáculos

institucionalizados que impedem alguns sujeitos de participarem, em condições de paridade com os demais, como parceiros integrais da interação social (FRASER, 2009, p. 17). Ainda aponta duas maneiras bem genéricas para a compreensão da injustiça. A primeira delas, a injustiça econômica, radica-se na estrutura econômico-política da sociedade, podendo ser caracterizada pela:

Exploração (ser expropriado do fruto do próprio trabalho em benefício de outros); a marginalização econômica (ser obrigado a um trabalho indesejável e mal pago, como também não ter acesso a trabalho remunerado); a privação (não ter acesso a um padrão de vida material adequado), entre outros (FRASER, 2006, p.232).

Enquanto a segunda forma de injustiça é cultural ou simbólica, radicada nos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, como:

A dominação cultural (ser submetido a padrões de interpretação e comunicação associados a outra cultura, alheios e/ou hostis à sua própria); o ocultamento (tornar-se invisível por efeito das práticas comunicativas, interpretativas e representacionais autorizadas da própria cultura); e o desrespeito (ser difamado ou desqualificado rotineiramente nas representações culturais públicas estereotipadas e/ou nas interações da vida cotidiana) (FRASER, 2006, p.232).

Para discutir justiça, é preciso se atentar para a redistribuição e o reconhecimento, segundo Fraser (2006).

O remédio para a injustiça econômica é alguma espécie de reestruturação político-econômica. Pode envolver redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, controles democráticos do investimento ou a transformação de outras estruturas econômicas básicas. Embora esses vários remédios difiram significativamente entre si, doravante vou me referir a todo esse grupo pelo termo genérico “redistribuição”. O remédio para a injustiça cultural, em contraste, é alguma espécie de mudança cultural ou simbólica. Pode envolver a revalorização das identidades desrespeitadas e dos produtos culturais dos grupos difamados. Pode envolver, também, o reconhecimento e a valorização positiva da diversidade cultural. Mais radicalmente ainda, pode envolver uma transformação abrangente dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, de modo a transformar o sentido do eu de todas as pessoas. Embora esses remédios difiram significativamente entre si, doravante vou me referir a todo esse grupo pelo termo genérico “reconhecimento” (FRASER, 2006, p. 232).

Apesar de a política de reconhecimento e de a política de redistribuição fazerem parte da mesma noção de justiça de Fraser, a autora aponta que frequentemente elas assumem objetivos mutuamente contraditórios. A primeira chama a atenção com frequência para a especificidade de algum grupo buscando a diferenciação, ao passo que a redistribuição visa geralmente abolir os arranjos econômicos que fundamentam a especificidade do grupo, objetivando a desdiferenciação do mesmo. Desse modo, os

dois tipos de luta estão em tensão, um pode interferir no outro, ou mesmo agir contra o outro (FRASER, 2006, p. 233). Entretanto, ela admite que a necessidade do entrelaçamento das duas políticas deve ser recorrente, tendo em vista que há pessoas sujeitas à injustiça cultural e à injustiça econômica, necessitando de ambas as políticas, reconhecimento e redistribuição. Por isso, o tratamento desconectado entre as duas dimensões dos conflitos sociais, a econômica e a cultural, preocupa Fraser já que estão normalmente associadas, entendendo que as distinções dos dois tipos de reivindicações, reconhecimento e redistribuição, são apenas analíticas.

O maior desafio para a autora é descobrir como conceituar reconhecimento cultural e igualdade social de maneira que uma demanda não enfraqueça a outra, o que significa teorizar sobre os modos pelos quais as desvantagens econômicas e o desrespeito cultural estão entrelaçados e apoiados um no outro (MATTOS, 2007, p. 145).

A resolução de situações como esta seria o grande dilema da sua teoria. Para tanto, propõe como medidas corretivas das injustiças que atravessam o divisor da redistribuição-reconhecimento políticas de “afirmação” e “transformação”.

Por remédios afirmativos para a injustiça, entendo os remédios voltados para corrigir efeitos desiguais de arranjos sociais sem abalar a estrutura subjacente que os engendra. Por remédios transformativos, em contraste, entendo os remédios voltados para corrigir efeitos desiguais precisamente por meio da remodelação da estrutura gerativa subjacente. O ponto crucial do contraste é efeitos terminais vs. processos que os produzem – e não mudança gradual vs. mudança apocalíptica (FRASER, 2006, p. 236)

Mais recentemente, Fraser (2013, p.750) incluiu a dimensão política à sua teoria, enraizada na constituição política da sociedade, cuja injustiça é a da má-representação ou a falta de expressão política. Tal dimensão diz respeito à natureza da jurisdição do Estado e das regras de decisão pelas quais ele estrutura as disputas sociais, além de ele fornecer o palco em que as lutas por redistribuição e reconhecimento são conduzidas. Focada em questões de pertencimento social e procedimentos que estruturam os processos políticos de contestação, essa nova dimensão diz respeito prioritariamente à representação (FRASER, 2009, p.16).

A redistribuição e o reconhecimento pareciam constituir as únicas dimensões da justiça apenas enquanto o enquadramento Keynesiano-Westfaliano era tomado como pressuposto, mas se mostraram insuficientes no mundo contemporâneo, como relata Fraser (2009):

Uma vez que as demandas já não se endereçam exclusivamente aos Estados Nacionais e também não são debatidas somente pelos públicos nacionais, os reivindicantes não se focam mais apenas nas relações entre cidadãos. Assim, a gramática do argumento se alterou. Seja uma questão de redistribuição seja de reconhecimento, as disputas, que antes se focalizavam exclusivamente sobre o que era devido aos membros da comunidade como uma questão de justiça, agora, rapidamente, se transformam em disputas acerca de quem deve contar como um membro e qual é a comunidade relevante. Não apenas o “o que”, mas também “quem” está em disputa (FRASER, 2009, p. 16).

Portanto, a noção de justiça social de Fraser se apoia sobre a base de uma tríade composta de maneira “equitativamente proporcional” pela redistribuição, o reconhecimento e a representação. Quando alguns desses processos não conseguem se desenvolver ou se veem limitados por decisões de poder, assistimos a formas de desigualdade ou, melhor ainda, de injustiça social (CUENCA, 2012, p. 85). A perspectiva tridimensional da justiça deve, no entanto, manter-se aberta à inclusão de novas dimensões através da luta de classes (FRASER, 2013, p. 751).

A autora aponta ainda a necessidade de um princípio normativo válido capaz de dar conta de todos os gêneros de injustiça, pois, sem esse princípio de unificação, não é possível avaliar reivindicações com implicações multidimensionais. Desse modo, propõe sujeitar cada caso em todas as três dimensões ao princípio normativo inclusivo de paridade participativa.

Conforme esse princípio, a justiça requer estruturas que permitam a todos participar como iguais na vida social. Uma visão de justiça em termos de paridade participativa representa o desmantelamento de obstáculos institucionalizados que impedem que certas pessoas participem no mesmo nível com outros, como parceiros plenos, em ações sociais (FRASER, 2013, p. 752).

Ela chega ao referido princípio ao concluir que as três formas diferentes de injustiça apontadas (econômica, cultural e política) levam a um resultado comum, todas elas violam o princípio de paridade participativa: “em cada caso, alguns atores sociais são impedidos de participar de forma igual com outros em interações sociais” (FRASER, 2013, p. 752).

Assim, não é apenas a substância da justiça, mas também o enquadramento que está em disputa. O resultado, de acordo com Fraser (2009, p. 16), é um desafio maior para as teorias sobre justiça social. Essa concepção de justiça que traz no seu cerne o reconhecimento das diferenças culturais, a redistribuição econômica e a representação também tem provocado alterações nos princípios de justiça escolar ao embasar

questionamentos sobre a orientação vigente de homogeneização curricular e amparar a criação de políticas que visem à inclusão da diversidade na escola.

2.5 A justiça escolar como equidade

Um determinado princípio de justiça escolar expõe uma determinada concepção política que, para Ribeiro (2012, p. 7), sustenta uma efetivação da distribuição do bem social “educação escolar”.

Princípios de justiça podem influenciar as políticas educacionais e, por conseguinte, os resultados da distribuição do referido bem social. Podem ainda influenciar o modo de lidar com as condicionalidades das políticas. Quando se atua sob o argumento da equidade, pode-se investir em recursos relevantes para a aprendizagem e o desempenho dos alunos distribuindo-os na rede de ensino conforme exige o objetivo da equidade. A clareza sobre o tipo de relação existente entre as condicionalidades, princípios de justiça, decisões políticas, implementação de políticas e resultados pode potencializar a adequação dos desenhos das políticas e dos seus processos de implementação. E, também, oferecer pistas sobre como lidar de forma mais avisada com os resultados educacionais e com as condições de implementação das políticas (RIBEIRO, 2012, p. 7).

Se até os anos 1960 o vínculo encontrado entre educação escolar e distribuição das posições sociais era positivo, o processo de massificação escolar mudou completamente essa percepção e aquilo que era considerado justo e injusto em termos de educação escolar (DUBET, 2009). Consoante Ribeiro (2012, p. 10), novos conceitos ou releitura dos conceitos que envolvem a questão “justiça na escola” entraram em cena. Dentre eles: igualdade de oportunidades, igualdade equitativa de oportunidades, desigualdade escolar, equidade, mérito escolar, igualdade de base. Todos eles aludiriam à distribuição do bem social educação escolar e, portanto, a critérios de justiça, nas sociedades democráticas contemporâneas.

Como visto, após os anos 1960, o debate sobre a educação ficou marcado pelo questionamento da relação entre a escola e as desigualdades sociais, proporcionado principalmente por correntes críticas (reprodutivistas). Isso teria prevalecido até a década de 1980, quando se observa um enfraquecimento do protagonismo destas no debate sobre a relação entre a educação e equidade social. Dentre os motivos estaria, segundo López (2005, p. 56), o otimismo que produzia a universalização da educação média nos países centrais e sua associação com conquistas sociais significativas, e que

acarretaria, nos anos 1990, na instalação do chamado “otimismo pedagógico” no centro do debate educacional, estando este ancorado sobre a formação de recursos humanos e de cidadãos como estratégias para o desenvolvimento econômico e social.

Essa redefinição do lugar que a educação deveria ocupar entre as estratégias de recuperação do crescimento e erradicação da pobreza nos países da América Latina e África Subsariana deu-se em grande parte, de acordo com López (2005, p. 57), pela relevância que a teoria do capital humano alcançou no seio de organismos internacionais como Banco Mundial, impactando diretamente o debate sobre as políticas educativas. A grande influência exercida por esses organismos internacionais nas definições de políticas econômicas e sociais na América Latina inspiraria também muitas das decisões tomadas no marco das reformas dos sistemas educativos implementadas na grande maioria dos países durante a primeira metade dessa década (LÓPEZ, 2005, p. 57).

A centralidade da educação na agenda política daquele período pode ser confirmada, entre outros fatores, pela realização da Conferência Mundial de Educação para Todos ocorrida em Jomtien (Tailândia) no ano de 1990, instaurando uma nova concepção educacional que incorporava e transcendia sua função de formadora de recursos humanos ao apontar a formação dos cidadãos (LÓPEZ, 2005, p. 58). Visão essa compartilhada na América Latina pelos trabalhos conjuntos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL e Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO no marco das atividades orientadas à promoção de uma “transformação produtiva com equidade” que apontavam que a solução para se conquistar a integração do crescimento econômico e equidade social estava no progresso técnico, colocando a educação como uma variável chave do desenvolvimento da região.

Ao mesmo tempo que essa concepção de educação era disseminada, ocorria também a incorporação da noção da qualidade no discurso educativo como produto importado dos bons resultados alcançados nos campos dos negócios e da administração. Fato que teria ocorrido de maneira automática, sem as devidas reflexões de como adaptá-la às características do processo educativo, aponta Cuenca (2012, p. 88). Apoiado em ideias utilitaristas compostas por elementos básicos como comensurabilidade, adição, maximização e preferências exógenas, esse discurso da qualidade educativa também se tornaria elemento fundamental na formulação das

políticas educativas no período das reformas neoliberais dos anos 1990 (GAUTIER, 2007; CUENCA, 2012, p. 88). Assim, a noção de qualidade passou a guiar os sistemas educativos de modo a ordenar e reorganizar seus processos, bem como identificar de maneira mais clara suas metas, além de pautar a educação como um processo igual para todos, independentemente do contexto ou as características dos seus participantes (CUENCA, 2012, p. 88).

No entanto, a complexidade social da região latino-americana, mais especificamente a intensificação da pobreza e a exclusão social, acabou criando barreiras para o otimismo pedagógico. Embora o conjunto de estudos difundidos pelo otimismo pedagógico fosse centrado na eficácia escolar e na falta de evidências que mostrassem, por exemplo, que o gasto por criança ou o salário docente, entre outros fatores, incidiam sobre o resultado acadêmico dos alunos, a proliferação de fenômenos como a extrema exclusão na região colocou em xeque a capacidade desses sistemas educativos (LÓPEZ, 2005, p. 60).

Nesse cenário, esses sistemas passaram a enfrentar múltiplos desafios, encontrando sérias dificuldades para alcançar o compromisso da educação de qualidade para todos. De modo que conquistar resultados positivos em cada um dos múltiplos cenários que delineavam na região demandava o desenvolvimento de diversas aproximações pedagógicas (LÓPEZ, 2005, p. 60). O debate sobre a articulação da educação com os processos sociais adquire assim, conforme López (2005, p. 61), o caráter cíclico de um movimento pendular que se estende entre duas posições: o reprodutivismo em um extremo, o otimismo pedagógico no outro. Ambos, segundo o autor, configurados em torno a esquemas causais unidirecionais que propõem, de um lado, que não é possível uma boa educação se não mudarem as condições sociais que o contexto lhes dá, e, do outro lado, que não é possível uma sociedade justa e equitativa sem uma boa educação. Portanto, o conceito de equidade irrompe desafiando o da igualdade.

Qualidade e equidade passaram a ser os temas centrais nos debates do início deste século. Demeuse *et al* (2004), ao analisar os sistemas educativos europeus, atesta o interesse mútuo pelo tema da qualidade e equidade:

A perspectiva «aumentar a qualidade dos sistemas de educação e de formação» prevê que as competências de base sejam, de facto, acessíveis a todos, incluindo as pessoas menos favorecidas, as que têm necessidades particulares, os jovens com insucesso escolar e as pessoas em formação. «Facilitar o acesso de todos à educação e à formação» constitui um objetivo

chave e indica também o interesse por uma abordagem centrada na equidade, não somente em termos de acesso ao ensino e à formação («assegurar que a educação e a formação sejam acessíveis a todos»), mas também em termos de resultados («assegurar um acesso equitativo à aquisição de competências») e de processos internos («integrar plenamente a dimensão de igualdade de oportunidades nos objetivos e no funcionamento da educação e da formação») (DEMEUSE *et al*, 2004, p. 218).

Contudo, avançar na definição de um critério de equidade em educação implica, para López (2005, p. 70), ter que identificar uma igualdade fundamental em torno da qual deve-se estruturar um projeto educativo que permita romper com os determinismos do passado, igualando as condições de integração na sociedade.

Sendo assim, vários critérios de equidade podem ser observados no campo educativo desde então embasando distintas noções de justiça escolar, organizados a partir de igualdades fundamentais, tais como aponta Demeuse *et al* (2004): igualdade de acesso, a igualdade nas condições e meios de aprendizagem, igualdade de conhecimento e êxito escolar e igualdade de realização social.

A igualdade de acesso garante o direito de todos à frequência escolar, ou seja, um sistema educativo só é equitativo se todas as pessoas têm as mesmas oportunidades de ascender a ele. A igualdade nas condições e meios de aprendizagem focaliza as práticas educativas, visando proporcionar uma mesma qualidade de ensino a todos os alunos independentemente se todos tiveram ou não as mesmas oportunidades de acesso à escola. A igualdade de conhecimento e êxito escolar carrega a ideia de que todas as pessoas, independentemente de sua origem social ou cultural, devem ter acesso igual ao conhecimento. Para isso, é preciso adotar medidas de discriminação positiva para corrigir as desigualdades, enquanto a igualdade de realização social considera um sistema educacional equitativo se o impacto social da educação for o mesmo em cada um dos ambientes sociais em que é implantado (DEMEUSE *et al*, 2004; DEMEUSE; BAYE, 2008; LOPEZ, p. 71).

Merece destaque a análise mais aprofundada das perspectivas envolvidas diretamente com a igualdade de conhecimento que visam à garantia de uma aprendizagem mínima e o alcance de resultados, por serem predominantes dentre os sistemas e políticas educativas atuais.

2.5.1. Igualdade de conhecimentos adquiridos

Como dito anteriormente, observa-se na década de 1960 o surgimento de um novo debate em torno das teorias de justiça. Na educação, um novo consenso é formulado articulando conceitos de equidade e de igualdade de conhecimentos adquiridos relacionados às competências mínimas fundamentais (CRAHAY, 2013, p. 16).

A disseminação dessa concepção de justiça escolar surgiu em resposta às críticas às políticas educacionais pautadas na ideologia pedagógica da igualdade de oportunidades, tendo em vista que não conseguiram romper com as desigualdades sociais, mas sim legitimá-las, como visto anteriormente. Diante disso, autores como Crahay e Dubet, consubstanciados na teoria de justiça de Rawls, propuseram o enfrentamento da situação pela articulação de duas condições importantes para se obter justiça na educação básica: a consideração ao modo como as crianças aprendem (relação entre oportunidades educativas de qualidade, condições afetivas do momento e respeito ao seu tempo de aprendizagem) e o princípio de justiça corretiva, pela distribuição equitativa de conhecimento (RIBEIRO, 2014, p. 1104).

Para Crahay (2013, p. 16), o ensino, sob a perspectiva da igualdade do conhecimento adquirido que acredita que todos os alunos têm direito a conhecimentos considerados fundamentais, deve ser organizado em função dos objetivos a serem alcançados por todos. Para tal está prevista a utilização de meios que devem variar segundo as necessidades de cada indivíduo. A diferenciação pedagógica assume centralidade nessa perspectiva de justiça. Porém, ele chama a atenção sobre a estratégia de diferenciação do ensino que pode ter dois sentidos diferentes:

No primeiro, compatível com a ideologia da igualdade de oportunidades, considerar-se-á que é necessário tornar real uma escola sob medida, isto é, uma escola que ofereça oportunidades educacionais que sejam proporcionais aos talentos de cada um. No segundo sentido, consoante aos princípios da justiça corretiva, convém levar em conta a diversidade individual para conduzir cada aluno ao domínio dos objetivos definidos como fundamentais (CRAHAY, 2013, p. 16).

Desse modo, os professores devem ficar atentos ao tratamento das diferenças. De acordo com Crahay (2013, p. 17), os docentes devem evitar, o quanto puderem, as discriminações negativas para promover as discriminações positivas, sendo a primeira entendida por todas as formas de gestão das diferenças que levem a sua ampliação e a segunda, ao contrário da primeira, tende a reduzir as desigualdades. Como políticas de

discriminação positiva, ele cita: as zonas de educação prioritária (França), os programas compensatórios, as escolas de reforço destinadas às crianças das classes populares e a avaliação formativa. E ainda acrescenta: as práticas de tutela, a aprendizagem cooperativa e todos os mecanismos de apoio que têm como objetivo ajudar aqueles que enfrentam qualquer dificuldade duradoura ou momentânea (CRAHAY, 2013, p. 17).

Apoiado em pesquisas, o mesmo autor acredita que é possível que a maioria dos estudantes consiga aprender tudo, desde que submetida a situações educativas de qualidade e que se considerem seus diferentes tempos de aprendizagem (RIBEIRO, 2014, p. 1103).

Para tanto, concebe papel importante a avaliação dentro de um sistema de ensino. Além do controle, a avaliação seria uma ferramenta de mensuração do domínio ou não dos estudantes de uma determinada competência (avaliação somativa) e de diagnóstico, utilizada para localizar a etapa do processo de aprendizagem que o aluno enfrenta maiores dificuldades (avaliação formativa) (CRAHAY, 2013, p. 34). Contudo, não se pretende, segundo ele, fabricar hierarquias com as avaliações, mas estimular o máximo de aprendizagens num número máximo de alunos.

Essa perspectiva de igualdade de conhecimentos adquiridos de Crahay é alvo de críticas por pretender apenas a garantia do direito de aprendizagem, legitimando as contradições existentes na escola, sem solucioná-las. Estaria por trás da ideia de conhecimento mínimo uma noção de formação por competência e não de saber, com a valorização daquilo que pode ser mensurado e do que garante competitividade a um país no mercado internacional (DEROUET, 2003; RIBEIRO, 2012, p. 81).

A justiça escolar pautada na garantia da aprendizagem é uma das lógicas dominantes na gestão das escolas atualmente. Além de estar na base da perspectiva da igualdade de conhecimentos adquiridos, também figura no modelo de equidade apoiado na igualdade de resultados.

2.5.2 Igualdade de resultados

O princípio de igualdade de resultados como noção de justiça também ganhou força com as críticas da igualdade de oportunidades, fundamentando-se na obrigação de

prestação de contas e na reivindicação de reconhecimento das diferenças (DEROUET, 2010, p. 1006).

Na educação, a ideia de justiça pautada na igualdade de resultados vem se destacando cada vez mais. Essa concepção estaria na base dos modelos educacionais que têm priorizado a eficácia e performance dos sistemas educativos. Esse modelo teria se originado nos EUA entre os anos 1970, conforme Normand (2008), quando os trabalhos de investigação demonstraram, sob o apoio de estatísticas, que as causas do insucesso escolar não deveriam ser procuradas no meio social dos alunos, mas sim nas condições de funcionamento dos estabelecimentos de ensino. Observando-se, assim, a assunção do paradigma da eficácia escolar, em detrimento das políticas de ação afirmativa em andamento, amparada pela racionalização e diminuição da despesa pública. Com o reconhecimento internacional advindo mais tarde, tornou-se o pilar da reflexão de inúmeros estados e organizações internacionais em matéria de políticas de educação (NORMAND, 2006).

Normand (2008, p. 50) afirma que a compreensão da predominância desse modelo educacional reporta aos debates sobre justiça em educação. Segundo o autor, os princípios da filosofia política de Rawls teriam sido largamente utilizados para afirmar a tese da equidade e para dar legitimidade à igualdade dos resultados ou dos conhecimentos escolares contra uma concepção considerada retrógrada ou ideológica de igualdade de oportunidades, até então hegemônica. A utilização da teoria de justiça de Rawls, que tinha no seu cerne o princípio da diferença, teria auxiliado na construção de modelos de análise da eficácia (ou da rentabilidade), à medida que se desenvolviam técnicas de tratamento de informação cada vez mais sofisticadas (como as meta-análises) e os bancos de dados internacionais (NORMAND, 2008, p. 50); transformando-se, desde então, em dispositivos de governação dos sistemas educativos.

Para compreender o sucesso e a adesão desse modelo, ao investigar o caso dos EUA, ainda aponta a existência de uma retórica reacionária por trás da sua elaboração. O relatório “*A Nation at Risk*” publicado em 1983 nos EUA, que teria impulsionado a política de resultados ao responsabilizar a perda de competitividade do país ao trágico declínio da educação pública pela inadequação dos programas escolares e à incompetência dos professores, carregava consigo uma campanha orquestrada por partidários da Nova Direita norte-americana que procuravam divulgar a sua ideologia e mobilizar o público (NORMAND, 2008, p. 53). Dentre seus diversos pressupostos

ideológicos, encontravam-se a recuperação de teses conservadoras, a defesa da racionalidade econômica, a legitimação dos ricos e do fundamentalismo religioso, a hostilidade para com o mundo universitário e a investigação em ciências sociais, o racismo contra as minorias étnicas, entre outros (NORMAND, 2008, p. 54).

Tal relatório teria aberto as portas para o debate sobre as deficiências do sistema educacional norte-americano exemplificado pelos baixos resultados obtidos. Elaborado no âmbito de um governo neoliberal, o relatório tratava a educação pública como um empreendimento profissional, dotado de sentido e que tinha que ter objetivos claros e atingíveis (RAVITCH, 2011, p. 45). A partir do diagnóstico da baixa qualidade do sistema norte-americano em comparação com outros países, detectada pelos resultados de testes aplicados aos estudantes, foi recomendado, dentre outros fatores, que os programas se submetessem a testes externos, cujos resultados atestavam o que era bom ou ruim, substancial, relevante, desejável (SACRISTAN et al, 2011, p. 20).

A despeito de ser um relatório dirigido ao público norte-americano, o documento ultrapassou fronteiras e se tornou referência para as políticas conservadoras. Como saída para a melhoria da eficiência de um sistema escolar, previa-se a realização de prestação de contas e o estabelecimento de comparações entre o público e o privado e entre as escolas públicas para captar clientes (SACRISTAN et al, 2011, p. 20).

Embora não tenha abordado diretamente questões de raça e classe, Ravitch (2011, p. 42) assinala que estava presente no relatório a ideia de que a qualidade da educação deveria melhorar para todas as crianças. A promessa de que todos, independentemente de raça ou classe ou *status* econômico, teriam o direito à uma chance justa e às ferramentas para desenvolver ao máximo seus poderes individuais de mente e espírito era apontada pelo relatório como o que estava verdadeiramente colocado em risco (RAVITCH, 2011, p. 42).

No entanto, as exigências culturais previstas pelos reformadores deveriam ser distintas daquelas que estavam no cerne das preocupações das políticas sociais democratas anteriores, posto que não teriam ajudado os alunos de origem popular, além de não terem cumprido as funções que lhes eram inerentes. Primeiramente a escola deveria garantir os fundamentos básicos (*back to basics*), para então desenvolver os *know-hows* úteis para a produção. Segundo Derouet (2010, p. 1004), essa política se concretizou pela construção de padrões que reformularam os conteúdos do ensino em competências próximas das qualificações do mundo do trabalho.

O *A Nation at Risk* teria inspirado, anos mais tarde, o programa *No Child Left Behind* do presidente George W. Bush de 2002, que reformou o sistema de ensino norte-americano, mudando a natureza das escolas públicas pelo país, tornando escores de testes padronizados a principal forma de medir a qualidade escolar (RAVITCH, 2011, p. 31). Esse programa se tornou uma referência mundial de política educacional pautada em princípios gerenciais que valorizam os resultados e introduzem dispositivos de responsabilização.

A introdução da lógica gerencial na educação pode ser observada no Brasil e demais países da América Latina a partir das reformas neoliberais de 1990, quando os sistemas escolares passaram a ser orientados pela eficácia dos resultados escolares e eficiência dos gastos com educação, com propósitos de universalização do ensino básico. Com isso, observou-se a proliferação de recomendações de organismos internacionais, como o Banco Mundial, que compactuavam com essa noção de justiça. Com o propósito explicitado da ampliação do acesso, da equidade e da qualidade da educação, suas orientações ancoravam-se na descentralização e na privatização, tendo os estabelecimentos educativos que ser avaliados por seus resultados em termos de aprendizagem dos alunos e na eficiência dos custos; e os governos locais a incumbência de implantarem seus próprios sistemas de avaliação (CORAGGIO, 1995, p. 24).

Outra organização que tem contribuído para essa lógica educacional é a OCDE, que vem desenvolvendo pesquisas com projeção sobre as políticas dos governos dos Estados membros. Desde de 2000, a OCDE publica anualmente um relatório global comparativo (*Education at a glance*) sobre o estado do sistema educacional dos países membros apontando uma série de indicadores. Foi a partir do diagnóstico dos rendimentos básicos (Leitura, Matemática e Ciências) desse relatório geral que o PISA teria se originado. Por meio do PISA, os países membros (e não membros) da OCDE passaram a ter uma ferramenta de comparação dos resultados estudantis nos determinados conteúdos, mensurados através de avaliações, configurando-se atualmente como um dos mais importantes dispositivos de regulação das políticas educacionais de âmbito nacional e internacional da atualidade.

Observa-se, desde então, maior disseminação das políticas de avaliação entre os países que passaram a criar seus próprios sistemas de medição e indicadores educacionais vinculando-os ao PISA. No Brasil, observa-se o aprimoramento do Saeb, com a criação do Ideb, cujos resultados são atrelados ao PISA, como poderá ser

verificado mais adiante no capítulo 3. Desde então, o índice é visto como sinônimo de qualidade educacional, passando a reger as políticas públicas em educação, o que pode implicar num deslocamento do discurso sobre o direito à educação para o direito de aprender, resumindo a aquisição de competências em reduzidos conteúdos, colocando em risco outras dimensões importantes da formação de crianças e adolescentes.

A equidade baseada na igualdade de resultados é para seus defensores a única opção viável de compensar e reverter as desigualdades iniciais, rompendo com os determinismos sociais. Sob essa perspectiva, a educação é tida como motora dos processos de desenvolvimento social e fortalecimento das práticas democráticas, além de ser vista como uma necessidade básica; e incrementar o nível educativo das pessoas é provê-las de recursos que lhes permitam maior participação e capacidade de influência (LÓPEZ, 2005, p. 74).

Portanto, essa noção de justiça escolar pautada em resultados tem alterado, principalmente no Brasil, a organização e currículos escolares à medida que as instituições educacionais são pressionadas pelos resultados dos estudantes, tendo em vista que passaram a condicionar a qualidade do estabelecimento de ensino. Assim sendo, os conteúdos avaliados (Português e Matemática) se sobressaem sobre os demais, podendo prejudicar o restante do processo de formação dos estudantes.

2.6 O que é uma escola justa?

Muitas são as concepções de justiça implicadas no contexto escolar, porém o que é uma escola justa? Uma escola meritocrática fundamentada na igualdade de oportunidades? A escola que preza pelas desigualdades e diversidade cultural? Ou aquela preocupada com a aquisição de competências ou com os resultados escolares dos estudantes?

Para Dubet (2004, p. 540), não existe solução perfeita, mas uma combinação de escolhas e respostas necessariamente limitadas. Cada uma das concepções de justiça apresentadas entra imediatamente em contradição com as outras.

Por trás de cada debate escolar se percebem interesses mais tangíveis, pois não podemos esquecer que, no jogo geral das injustiças, certos grupos sociais “ganham” enquanto outros “perdem”, e toda a reorganização do jogo poderia distribuir de outra forma seus ganhos e suas perdas. Do ponto de vista

democrático, toda a dificuldade vem do fato de que os vencedores têm uma espécie de monopólio da palavra e da legitimidade, enquanto os perdedores se sentem inválidos e não podem nem querem empenhar a palavra. Esses desequilíbrios profundos acentuam as dificuldades dos menos favorecidos e a exclusão dos excluídos no seio de um modelo no qual continuamos convencidos de que as desigualdades produzidas pela escola continuam, no fundo, profundamente justas (DUBET, 2008, p. 391).

Dessa forma, para fazer frente à relação entre desigualdade social e desigualdade escolar, deve-se considerar a impossibilidade de existência de uma escola totalmente justa, ou seja, a escola justa seria aquela menos injusta possível (DUBET, 2004).

Atualmente a universalização do acesso escolar faz parte de diversos países cujo quadro formal da igualdade de oportunidades e do mérito estão instalados. Todavia, como já discutido, essa concepção meritocrática de justiça se defronta com grandes dificuldades levantadas por Dubet (2004, p. 542-543): “a abertura de um espaço de competição escolar objetiva não elimina as desigualdades”; “o modelo pressupõe, para ser justo, uma oferta escolar perfeitamente igual e objetiva, ignorando as desigualdades sociais dos alunos”; “os *vencidos*, os alunos que fracassam, não são mais vistos como vítimas de uma injustiça social e sim como responsáveis por seu fracasso, afetando suas autoestimas”; “o modelo implica sérios problemas pedagógicos ao pressupor que, por estarem envolvidos na mesma competição, os alunos devem ser submetidos às mesmas provas”.

Assim,

Quanto mais a escola é animada pelo princípio da igualdade de oportunidades, mais ela afirma que os indivíduos são livres e iguais, e mais ela se afunda numa contradição, pois ela é encarregada de classificar todos os alunos mantendo sua igualdade e sua dignidade fundamentais (DUBET, 2008, p. 390).

O princípio meritocrático da igualdade de oportunidades não pode ser o único a pautar uma escola justa. Com isso, Dubet (2004) aponta outros princípios que visam tornar a escola mais justa, apoiado em outras teorias. Segundo o autor, é preciso que a escola leve em conta as desigualdades reais e procure, em certa medida, compensá-las. Para isso, é importante a introdução de mecanismos compensatórios eficazes e centrados nos alunos como: estudos dirigidos, estabilidade e qualidade das equipes educacionais e a preparação específica para concursos e exames (DUBET, 2004, p. 545).

Partindo do princípio de justiça social da garantia de um mínimo de recursos e proteção aos mais fracos e desfavorecidos, defendido por Rawls, a justiça de um sistema

escolar pode ser medida, de acordo com Dubet (2004, p. 547), pelo modo como trata os mais fracos e não somente pela criação de uma competição. Para tal deveria haver uma mudança de perspectiva com a criação, por exemplo, de programas de escolaridade comum e obrigatória definidos a partir das exigências comuns garantidas a todos. Dessa maneira, as desigualdades são aceitáveis quando não pioram as condições dos mais fracos.

A definição de um nível mínimo de aprendizagem é importante (DUBET, 2009), pois a igualdade de oportunidades dá lugar à igualdade de performances (de base) e à elevação do nível dos mais fracos (RIBEIRO, 2012, p. 57). A igualdade de base é defendida e apoiada num nível mínimo de aprendizado do qual ninguém poderia estar abaixo, sob pena de perder a dignidade e o autorrespeito no âmbito da instituição escolar (RIBEIRO, 2014, p. 1101). A igualdade de base de Dubet assemelha-se, de certo modo, à igualdade de conhecimentos adquiridos de Crahay.

Dubet (2004) também aponta que um sistema justo pressupõe uma certa independência entre as diversas “esferas de justiça”, amparando-se nas ideias de Michael Walzer (1997), que considera que todos os campos da atividade social, todas as esferas, veem surgir sistemas de desigualdades. Desse modo, o “fracasso” ou o “sucesso” escolar, representados na forma do diploma, não deveriam exercer tamanha influência nas outras esferas de atividades. Diante disso, uma escola justa é, para o autor, reconhecida pelo bom tratamento dado aos vencidos, sem humilhá-los ou feri-los, preservando sua dignidade e igualdade de princípio com os outros (DUBET, 2004, p. 551).

Nesse sentido, uma escola justa é uma escola que trata bem os indivíduos, que os educa ao mesmo tempo em que os instrui. Mesmo que toda escola hierarquize e classifique os alunos, nas sociedades democráticas ela também trata de lhes assegurar sua igual dignidade, autoestima e confiança em si, daqueles que a deixam para entrar na vida profissional. A escola está encarregada de formar sujeitos autônomos independentemente de seu merecimento e de suas performances (DUBET, 2008, p. 389).

A partir desses pressupostos de justiça é preciso, tal como Rawls (1992), reconhecer a impossibilidade de existência de uma unidade a respeito de justiça, pois ela será sempre um conceito relativo. Dubet (2004, p. 533) acredita que é preciso aprender a defender outros princípios de justiça e a combiná-los com um modelo meritocrático, para ele, uma “ficção necessária”.

É necessário introduzir uma dose de discriminação positiva a fim de assegurar maior igualdade de oportunidades. É preciso também garantir o

acesso a bens escolares fundamentais, ou, para afirmar de modo mais incisivo, a um mínimo escolar. A escola justa deve também se preocupar com a utilidade dos diplomas. Ao mesmo tempo, e de maneira oposta, ela deve velar para que as desigualdades escolares não produzam, por sua vez, demasiadas desigualdades sociais. Enfim, um sistema competitivo justo, como o da escola meritocrática da igualdade de oportunidades, deve tratar bem os vencidos na competição, mesmo quando se admite que essa competição é justa (DUBET, 2004, p. 553).

Diante da discussão realizada em torno da justiça e pensando na proposição de uma escola mais justa, acreditamos que os veredictos escolares, muitas vezes perversos pela consagração dos exitosos e condenação dos fracassados, precisariam ser suavizados; de modo que a ideia do mérito e do esforço individual deixe de ser naturalizada e os fatores sociais e econômicos desmascarados. Embora esse modelo de escola meritocrática seja há décadas criticado por reproduzir as relações desiguais da sociedade capitalista, ainda se encontra no bojo dos sistemas educativos, porém o princípio meritocrático como critério de justiça goza cada vez mais de legitimidade nas sociedades democráticas, nas quais a igualdade jurídica de todos os indivíduos é permanentemente reafirmada (VALLE, 2013, p. 11).

Logo, mais que pensar numa combinação dos diversos princípios de justiça com a meritocracia, tal como propõe Dubet (2004), é preciso enfrentar esse último obstáculo para se obter realmente uma educação para a justiça social.

Como discutido anteriormente, a desigualdade é no Brasil, assim como no restante da América Latina, um legado antigo que está enraizado na história da região desde o período colonial, marcado pelos privilégios da elite branca e a negação dos direitos da população indígena e negra. Fatores reforçados pelos sistemas educativos, ora pela presença de sistemas duais, ora pela manutenção de um modelo escolar para todos de base eurocêntrica e meritocrática, negando especificidades raciais, sociais e culturais de grande parte da população, além de negarem outras desigualdades como as de gênero e orientação sexual. Assim, ao se pensar numa escola justa, é preciso levar em consideração a heterogeneidade desses grupos sociais partindo da igualdade de reconhecimento ou de visibilidade (dignidade, raça, etnia, cultura, gênero, etc.), ou seja, de práticas e condições sociais que possibilitem o reconhecimento mútuo com atenção afetiva, igualdade jurídica e estima social (BOLIVAR, 2017, p. 99).

As políticas atuais que orientam os sistemas educativos, ao focarem em resultados e sistemas de avaliação, ignoram os determinantes sociais e econômicos das

desigualdades educacionais. Segundo Arroyo (2010, p.1406), a necessidade de provar, em avaliações nacionais e internacionais, a passagem para o reino da igualdade educacional, atingindo parâmetros mínimos de qualidade, tornou-se um novo parâmetro de classificação das desigualdades. De modo que milhões de crianças e adolescentes, de jovens e adultos pertencentes aos coletivos diferentes, pensados como desiguais, como inferiores, serão reprovados, sacrificados como ainda no reino das velhas desigualdades e inferioridades sociais, étnicas, raciais, do campo e periferias, como fracassados (ARROYO, 2010, p.1406).

Conforme Santomé (2001, p. 6-7), educar significa dotar os cidadãos de conhecimentos e destrezas para analisar o funcionamento da sociedade e poder intervir em sua orientação e estruturação, o que inclui a geração de capacidades e possibilidades de se obter informação para criticar esses modelos produtivos e essas instituições do Estado. Porém, quando não funcionam democraticamente, os grupos sociais mais privilegiados são favorecidos. Com isso, evita-se o acesso dos alunos às informações e estratégias de análise e crítica que possam criar contradições ao sistema capitalista vigente e fazê-los ver a necessidade de propor modelos alternativos de organização da sociedade e do mundo do trabalho (SANTOMÉ, 2001, p.7).

A educação pública é um recurso imprescindível para a construção de sociedades democráticas e mais igualitárias. Segundo Santomé (2001, p.11):

É nos centros escolares que as pessoas – em que pesem suas diferentes origens de classe, raça, sexo e nacionalidade, além de suas distintas capacidades e níveis de desenvolvimento – podem conviver e aprender a se relacionar de modo igualitário e democrático, compartilhando diferentes estilos de vida e culturas, desenvolvendo o respeito mútuo. Este é o único modo de evitar práticas sociais opressivas, desrespeitosas e injustas (SANTOMÉ, 2001, p. 11-12).

Tal como acredita Cuenca (2012, p.90), apostar numa educação para justiça social requer a revisão de seus próprios fins para então implementar novas mudanças que permitam desenvolver pedagogias que rompam com a subordinação dos currículos a uma noção de educação fundada no trabalho, acumulação e renda. Para tanto, também se faz necessária a renúncia da noção utilitarista da qualidade da educação que predomina nos sistemas e políticas educativas. A educação para justiça social é muito mais ampla que o direito à aprendizagem. Não negando a exigência de um nível de conhecimento comum, mas a necessidade de redefinição desses conhecimentos e processos formativos.

2.7 As noções de justiça presentes na formulação e execução do Ideb e PME

Os debates levantados em torno da relação entre justiça e a educação até o momento serão imprescindíveis para as próximas discussões dos dois programas de políticas educacionais investigados nesta tese.

As análises basearam-se nas distintas concepções de justiça social abordadas, dentre elas, a teoria de justiça de Rawls, que, apesar de não ter caráter utilitarista nem ter sido elaborada para uma instituição em particular como a escola, tem sido fonte de inspiração para muitos autores elaborarem seus modelos de equidade educativa, como Crahay e Dubet. Conforme observado, embora a equidade seja quase um consenso atualmente em torno da justiça escolar, ela pode se apresentar de diferentes formas, podendo se basear em princípios como a igualdade de resultados, a igualdade de conhecimentos adquiridos e a igualdade de base, quase sempre voltados para uma educação restrita à aprendizagem e ao alcance de metas e resultados.

As análises fundamentaram-se ainda na discussão sobre justiça social desenvolvida por Nancy Fraser, buscando identificar a presença dos princípios equitativos de reconhecimento, redistribuição e representação nas políticas investigadas. Tais princípios apoiariam uma noção distinta de educação daquela pautada em ideias utilitaristas, como as políticas de resultado ou de aquisição de competências, aproximando-se mais da compreensão do que é uma educação, verdadeiramente, voltada para a justiça social.

Para fins de confrontação e exemplificação das distintas políticas educacionais dos governos autodenominados democrático-populares, optou-se, neste estudo, pelo aprofundamento do debate sobre o Ideb e o PME, por entender que ambos possuíam noções diferentes de justiça, embora apresentassem como pauta a equidade. Enquanto o Ideb, criado a partir de ideias gerencialistas, apresenta uma concepção de justiça principiada pela igualdade de resultados, o PME pautava-se numa lógica de justiça que tinha como princípios básicos o reconhecimento da diversidade e a redistribuição econômica.

O próximo capítulo tratará do contexto e atores sociais que estiveram por trás da elaboração do Ideb, destacando a influência de organismos internacionais como a OCDE e a participação de grupos de influência como o Movimento Todos pela

Educação, constituído principalmente por empresários, na formulação dessa política, além de analisar a noção de justiça presente na sua composição, o que será feito tendo como subsídios o levantamento documental e as entrevistas com diretores(as).

CAPÍTULO 3 – O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A NGP E A IGUALDADE DE RESULTADOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Para compreender as ambiguidades das políticas educacionais brasileiras desenvolvidas nos governos de Lula e Dilma Rousseff, neste capítulo, será analisado o processo de elaboração do Ideb, como principal indicador de qualidade da educação brasileira. Para tanto, buscamos identificá-lo dentro de um contexto de reforma transnacional de educação que tem priorizado a eficácia e a performance dos sistemas educativos, conforme a orientação de organismos internacionais, como a OCDE, e de um conjunto de *think tanks* que têm interferido na agenda global da educação. Como *think tanks*, adotamos a definição de Sechi e Ito (2016): organizações especializadas em produzir recomendações para governos e para a sociedade em geral, dando instrumentalização técnico-política para decisões em diversas áreas de políticas públicas.

Como dito anteriormente, os governos democrático-populares, mesmo possuindo uma ideologia progressista, adotaram medidas significativas no sentido de reorientar a educação brasileira, embasados nos princípios da NGP. Contraditoriamente, tais princípios teriam sido adotados inicialmente por países governados por partidos conservadores, entre eles, os Estados Unidos e o Reino Unido; o que, segundo Verger e Normand (2015, p. 605), justificava-se pela necessidade desses governos de promoverem maior eficiência no setor público durante o período de austeridade econômica e fiscal dos anos 1980.

Posteriormente os postulados da NGP teriam alcançado os países “em desenvolvimento”, difundidos na década de 1990, através das instituições financeiras internacionais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Tais instituições teriam convertido a NGP em componente chave dos programas de reajuste estrutural. Para que as medidas de estabilidade macroeconômica que receitavam aos países se efetivassem, estas deveriam ser combinadas com um enfoque gerencial (VERGER; NORMAND, 2015, p. 605).

Os autores também ressaltam que investigações recentes têm assinalado que, em alguns casos, a adoção da NGP não está vinculada necessariamente aos períodos de

crise ou da ideologia neoliberal, mas por outras motivações. Como, por exemplo, o caso vivenciado pelos governos social-democratas na Europa que adotaram a NGP com o intuito de modernizar a educação pública e os serviços públicos no contexto de crise de legitimidade do Estado de Bem-Estar Social (VERGER; NORMAND, 2015, p. 606).

Considerada um modelo de reforma educativa global, a NGP é recebida e adotada por diversos países, sem haver necessariamente uma uniformidade na sua implantação. Haja vista que as políticas são condicionadas por fatores internos, tais como origem histórica, político-administrativo e cultural, bem como pela interação entre as forças globais e locais (VERGER et al, 2012 *apud* VERGER; NORMAND, 2015, p. 604). No caso brasileiro, por exemplo, os governos progressistas de Lula e Dilma, embora tenham intensificado as políticas de avaliações e *accountability*, também se empenharam em criar, paralelamente, medidas de equidade educativa pautadas na inclusão social e reconhecimento da diversidade cultural brasileira.

Deve-se ressaltar ainda que a NGP, entendida como um conjunto de teorias gerenciais para a reforma do setor público, é produzida e disseminada por diversos atores: redes transnacionais de peritos, *policy-makers*, organizações internacionais, *think tanks*, fundações e grupos de consultoria (VERGER; NORMAND, 2015, p. 614). O Banco Mundial teve papel de destaque na divulgação dos seus postulados na década de 1990. Atualmente, no entanto, a OCDE tem ocupado esse espaço com maestria, tal como se discutirá a seguir.

3.1 A OCDE, o PISA e a reforma transnacional da educação

Para Carvalho (2016a, p. 670), cada vez mais os governos nacionais têm sido confrontados com o alargamento do campo de ação das organizações internacionais. No âmbito da educação, isso tem se acentuado por meio da disseminação de ideias e normas desenvolvidas por intermédio da criação de novos espaços e novos instrumentos para o governo da educação. Com isso, as autoridades nacionais têm sido colocadas diante de novos tipos de desafios e de decisões.

É nesse contexto que se observa o protagonismo que a OCDE vem assumindo na educação há quase duas décadas. Criada em 1961, a partir da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), fundada sob o Plano Marshall para a reconstrução econômica da Europa, a OCDE tem sido descrita de diferentes maneiras: “ator de

políticas”, usina de ideias (*think tank*), “entidade geográfica, uma estrutura organizacional, um fórum formador de políticas, uma rede de relações de políticos, pesquisadores e consultores, e uma esfera de influência” (HENRY et al., 2001 *apud* LINGARD, 2016, p. 611). Conforme Rizvi e Lingard (2012, p. 534), mesmo não possuindo um mandato imperativo sobre seus membros, a OCDE tem exercido sua influência por meio de processos como “exame mútuo pelos governos, supervisão multilateral e pressão dos pares para alcançar consenso ou implementar reformas”. Processos que se expandiram com a melhoria do trabalho estatístico da OCDE durante a metade dos anos 1990. De modo que a intervenção da OCDE vem-se materializando, cada vez mais, através de abordagens comparatistas diante de critérios standardizados, nos quais se incluem a criação dos indicadores do *Education at a glance* e o desenvolvimento do PISA.

O desenvolvimento de uma estatística educacional comparativa internacional tornou-se objeto da OCDE por uma pressão de seus membros nos anos 1990, em disporem, com regularidade, de dados fidedignos sobre as competências dos jovens escolarizados e sobre o desempenho dos sistemas educativos (CARVALHO, 2016a, p. 601). Porém, a maior pressão teria partido dos EUA, que buscavam uma mensuração do desempenho comparativo internacional da escolarização norte-americana, originando, ao final daquela década, o PISA.

O PISA apresenta-se como um dispositivo de avaliação comparada de desempenho dos estudantes de distintos países ao final da educação obrigatória e tem por objetivo, segundo a OCDE (2015, p. 18), o desenvolvimento de um corpo de informações para o monitoramento de conhecimentos e habilidades dos estudantes em vários países, bem como em diferentes subgrupos demográficos de cada nação.

Assim sendo, o Programa avalia o desempenho em Leitura, Matemática e Ciências, e presumidamente testa o que todos os indivíduos de 15 anos devem conhecer e conseguir realizar em “situações da vida real” ou “no mundo real” (LINGARD, 2016, p. 613). De acordo com Lingard (2016, p. 615), o desempenho dos sistemas nacionais no PISA classifica-se em dois aspectos: qualidade (resultados nas avaliações) e a equidade (a distribuição dos resultados e a força das correlações entre o contexto socioeconômico e o desempenho). Porém, geralmente a estratégia de comunicação da OCDE para o PISA dá mais ênfase às tabelas de *ranking* do que à equidade, tal como o interesse das nações que o desenvolve.

O número de países que participam do PISA é crescente. A avaliação que é realizada a cada triênio obteve em 2000, ano dos primeiros testes, a adesão de 43 países, dos quais 13 não eram membros da OCDE. Em 2015, o número de países participantes subiu para 70, sendo 35 deles membros da OCDE e 35 países/economias parceiras. O Brasil se encontra dentre os participantes desde a origem do PISA, obtendo uma amostra de 841 escolas e 23.141 estudantes participantes na última avaliação (2015) (OCDE, 2016, p. 20). Em 2018, o número de países participantes aumentou para 79, mas os resultados ainda não foram divulgados.

Para Carvalho (2016a, p. 601), após a concretização das seis avaliações (2000, 2003, 2006, 2009, 2012 e 2015), o PISA:

Prossegue com a pretensão de criar conhecimento para a política, ou seja, de gerar, a partir de um envolvimento disciplinado de peritos e de políticos, sob supervisão da OCDE, um conhecimento passível de auxiliar a elaboração de políticas e de fornecer aos decisores políticos ferramentas (quadros conceptuais, dados, benchmarks) para a sua própria orientação (CARVALHO, 2016a, p. 601).

Apesar das especificidades culturais dos contextos nacionais, os resultados do PISA vêm sendo usados para legitimar medidas políticas ao suscitarem interpretações sobre os problemas educacionais e as formas de resolvê-los, sendo objeto de políticos, profissionais da comunicação social, investigadores, peritos e altos quadros da administração que o utilizam frequentemente para escrutinar, problematizar ou apontar soluções para o setor da educação (CARVALHO, 2016b, p. 670). Para isso, é produzida e disseminada uma gama de publicações e materiais (diversos tipos de relatórios, bases de dados, manuais metodológicos, etc.) direcionada aos diferentes agentes envolvidos (políticos, administradores, investigadores, famílias, meios de comunicação social, etc.).

O PISA, segundo Carvalho (2016):

Para além de legitimar a mobilização de dados e análises e de promover debates de políticas em contextos nacionais, sabe-se que vários produtos associados ao acrônimo PISA estão sendo usados com outros propósitos e em diversos contextos: registra-se a adoção, em muitos países, de metas de desempenho referenciadas ao PISA; observa-se a presença de dados e métodos do programa na elaboração de análises secundárias; nota-se a concepção ou a revisão de dispositivos de avaliação nacionais à luz da matriz do PISA (CARVALHO, 2016a, p. 602).

O que permite dizer que o PISA, ao tornar aceitável e eficaz seus resultados em contextos nacionais tão diversos, tornou-se um instrumento de regulação transnacional, uma vez que a sua influência se manifesta tanto no plano das ideias, enquadrando problematizações e preconizações sobre os sistemas educativos, quanto no plano da

ação organizada, pela configuração das interdependências entre os atores que intervêm nos processos de regulação (CARVALHO, 2016b, p. 672). A força do PISA reside na sua compreensão e aceitação como um recurso que é percebido como natural e inevitável para a ação política no setor educativo (CARVALHO, 2016b, 676).

A validade e legitimação dele deve-se ainda por integrar formalmente distintos pesquisadores que participam das atividades de inquirição, elaboração de publicações, reuniões e em atividades formativas, dentre eles: investigadores e peritos de centros de pesquisa públicos e privados, profissionais da OCDE, decisores políticos e membros da administração da educação (CARVALHO, 2016b, p. 673).

Mais recentemente, a OCDE buscou expandir o escopo do Programa (o que é avaliado), a escala (número de nações participantes) e o poder de explicação (relacionando os resultados do PISA com outras avaliações) (SELLAR; LINGARD, 2014 *apud* LINGARD, 2016, p. 615). Também desenvolveu avaliações complementares, como o Programa para Avaliação Internacional de Competências de Adultos (PIAAC), o Programa Avaliação dos Resultados de Aprendizagem no Ensino Superior (AHELO) e o PISA para o Desenvolvimento (PISA D), com o objetivo de alargar suas atividades de inquirição e alcançar outros públicos-alvo.

Este último merece destaque por ser uma versão do PISA para países em desenvolvimento, com a justificativa de levantar questões mais profundas sobre o seu significado nesses contextos e sobre sua pretensão de produzir dados politicamente mais relevantes (ADDEY, 2016, p. 686). Para Addey (2016, p. 692), a criação do PISA D baseou-se no desapontamento da OCDE com os dados de baixa relevância política do PISA principal em determinados países, fazendo com que a OCDE reconhecesse publicamente o baixo valor político do PISA para os países de renda baixa e média que utilizaram seus resultados educacionais como diagnóstico. O efeito disso foi que a OCDE conseguiu encaixar o PISA D perfeitamente na estratégia global de educação pós-2015, alinhando-a a sua estratégia de desenvolvimento (ADDEY, 2016, p. 703).

Dessa maneira, o PISA confirma-se como um projeto de comparação como ação intrínseca à tomada de decisão. Operando, segundo Carvalho (2011, p. 191), em várias categorias institucionais da escola:

Na redefinição dos alunos como aprendentes ao longo da vida, em alinhamento com os objetivos da OCDE para a educação; na redefinição da relação ensino/aprendizagem em alinhamento com as teorias da aprendizagem cognitiva e da chamada “sociedade pós-industrial”; na redefinição dos saberes

escolares e de sua organização; na redefinição do lócus da avaliação dos sistemas escolares (CARVALHO, 2011, p. 191).

Enfim, pode-se considerar que a forma de intervenção da OCDE no âmbito do PISA apresenta traços fortes de uma regulação transnacional. Por meio dele, muitos governos nacionais têm encontrado a legitimidade política e justificativas para implementar reformas educativas. Além dessa fundamentação, Addey *et al* (2017, p. 5) ainda identificaram outros argumentos que têm levado tais governos a aderirem às avaliações internacionais de larga escala (International Large-Scale Assessment - ILSA), tais como o PISA: geração de evidências para a política; capacitação técnica e desenvolvimento de avaliações nacionais; recebimento de financiamento e ajuda; melhoria das relações internacionais; responder ou impulsionar agendas políticas nacionais; impulsionar o crescimento econômico; e informar o currículo e pedagogia.

Rizvi e Lingard (2012, p. 541) apontam, ainda, que a OCDE se constitui atualmente como a organização com maior influência global na promoção do imaginário social da economia do conhecimento. Nesse novo imaginário, a educação é fator primordial na formação de capital humano para o desenvolvimento das economias nacionais diante da concorrência internacional e das pressões globais. O foco da aprendizagem é desviado do “saber que” para o “saber como”, dando origem a novos conceitos sobre os modos como a aprendizagem é definida, organizada, valorizada e utilizada, recorrendo a termos eminentemente mercadológicos (RIZVI; LINGARD, 2012, p. 542).

No Brasil, o PISA tem ocupado lugar de destaque na orientação da política educacional. Como veremos adiante, o Inep, ao criar o Ideb e sua política de metas, baseou-se na escala do PISA. Desde então, metas bianuais foram estabelecidas para serem atingidas pelo Brasil e unidades da federação, atribuindo responsabilidades aos agentes educacionais envolvidos e mobilizando a sociedade brasileira a favor da educação (RONCA, 2013, p.79). O patamar educacional esperado tem como referência a média dos países da OCDE no PISA, o que significa, em termos numéricos, progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para Ideb igual a 6,0 em 2022 (BRASIL, 2013c).

No caso brasileiro ainda é importante ressaltar o papel das *think tanks*, em especial aquelas formadas pela iniciativa privada e grupos empresariais, no desenvolvimento do Ideb, disseminação do PISA e implementação da NGP na política

educacional. Nesse contexto, merece destaque o Movimento Todos pela Educação que desde seu nascimento, durante o governo Lula, vem ganhando uma projeção que nenhum outro grupo alcançou. Considerado um especialista em educação, sobretudo pela mídia, passou a ocupar uma posição privilegiada dentro do processo de formulação de política no Brasil, mobilizando a sociedade e divulgando conhecimentos técnicos (MARTINS; KRAWCZYK, 2018, p. 13). Tendo influenciado na elaboração do plano do governo federal, o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” ganhou a mesma denominação do Movimento e deu origem ao Ideb.

3.2 O Movimento empresarial e a educação brasileira nos governos democrático-populares: o Todos pela Educação (TPE)

Lançado oficialmente em 2006, o TPE foi apresentado à população brasileira como “movimento da sociedade civil”, apartidário, heterogêneo e plural, formado por representantes de diversos setores da sociedade, dentre eles, gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e instituições não governamentais, comprometidos com a garantia do direito à Educação de qualidade (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006, p. 11). Propiciar as condições de acesso, de alfabetização e de sucesso escolar, além da ampliação e melhoria da gestão dos recursos públicos e privados investidos na educação básica estão entre os principais objetivos do Movimento (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006, p. 11). Para isso, metas foram estabelecidas para serem atingidas até 2022, ano em que se comemora o bicentenário da Independência do Brasil.

Apesar de autodenominar-se como “movimento da sociedade civil brasileira”, observa-se na verdade, segundo Voss (2011, p. 52), uma organização do empresariado brasileiro ao ser configurado por uma rede política que congrega agentes sociais, intelectuais, empresas, instituições públicas e privadas e grupos de interesses heterogêneos, articulados em torno de um discurso comum; sendo que a maioria deles pertenceria a campos distintos da educação, como economia, administração, comunicação, ao mundo dos negócios ou pessoas que ocuparam determinados cargos políticos nos governos federal ou estaduais, sem necessariamente possuir formação acadêmica ou produção intelectual reconhecida na área (VOSS, 2011, p. 52).

A ineficiência do Estado na promoção de uma educação de qualidade está na base do Movimento TPE que justifica a criação de uma rede com integrantes de diversos setores da sociedade como forma de compartilhar a responsabilidade pela mesma. Como observado a seguir:

O TPE acredita que, pela dimensão do desafio e da desigualdade histórica da Educação no Brasil, apenas a ação dos governos não é suficiente. A participação dos diversos segmentos da sociedade, reunidos em torno de metas comuns e alinhadas com as diretrizes das políticas públicas educacionais, é fundamental para promover o salto de qualidade de que a Educação Básica brasileira necessita (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2017, s/n)¹⁵.

Embora lançado em 2006, o TPE foi criado em 2005, conforme Martins (2008, p. 4), por um grupo de intelectuais orgânicos que se reuniram para refletir sobre a realidade educacional brasileira na atual configuração do capitalismo, constatando os baixos efeitos da qualidade da educação para a capacidade competitiva no país, comprometendo o nível de coesão social dos cidadãos. A partir de então, passaram a realizar diversos eventos, propondo um grande pacto pela educação.

Tal grupo teria sido formado em grande parte em torno da experiência do Instituto Faça Parte¹⁶, organização da sociedade civil empresarial que, articulada com os órgãos governamentais e com os organismos internacionais, incentivava ações de voluntariado educativo nas escolas públicas (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2010, p. 12). O Instituto Faça Parte, além de congregar grandes empresas, mantinha na sua rede de relações e parceiros órgãos governamentais, como CONSED e UNDIME, bem como organismos internacionais (MARTINS, 2013, p. 44). A aproximação entre o Instituto Faça Parte, CONSED e UNDIME teria ocorrido quando o primeiro recebeu o convite da TV Globo para gerir o programa Amigos da Escola¹⁷ e necessitava do apoio das entidades representativas da educação para promover o programa (PIRES, 2015, p. 42). Em uma das reuniões dos envolvidos, na sede da emissora, a questão “De que Educação precisamos para chegar ao Brasil que queremos?” lançada pela então Presidente da UNDIME, Maria do Pilar Lacerda¹⁸, teria motivado os presentes a realizarem um plano

¹⁵ Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/>.

¹⁶ Ver mais no site: www.facaparte.org.br.

¹⁷ Ver mais sobre o “Programa Amigo da Escola – Todos Pela Educação” em <http://www.gestrado.net.br/pdf/347.pdf>.

¹⁸ Secretária Municipal de Educação da cidade de Belo Horizonte – 2002 a 2007; Presidente Nacional da União Nacional dos Dirigentes municipais de educação 2005 a 2007; Secretária Nacional de Educação Básica do Ministério da Educação – 2007 a 2012; Diretora da Fundação SM/Brasil.

estratégico para solucionar a qualidade da educação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p. 17).

Segundo Hattge (2014), a formação do Movimento estava criada a partir do seguinte tripé:

Necessidade de um sistema educacional capaz de conduzir o país rumo ao desenvolvimento, a constatação de uma crise política que demandava uma mobilização social em prol da construção de valores que somente se poderia concretizar através da educação e a incompetência dos responsáveis pela gestão da educação no país (HATTGE, 2014, p. 74).

Uma das primeiras medidas tomadas pelo grupo que se tornaria o TPE foi a realização de um levantamento sobre propostas para a educação de instituições ligadas ao ensino, porém de ordens distintas, como MEC, CONSED, UNDIME e de organizações internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a UNESCO, além de levar em consideração a Constituição Federal de 1988, LDB/1996 e o PNE (2001-2010) (Lei n. 10.172/2001) (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2010, p. 12). Dados que levaram à identificação das “10 causas e 26 compromissos” para a construção de uma educação pública de qualidade, desenvolvidos em harmonia com os princípios da “Declaração Mundial de Educação Para Todos: Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”, aprovada na Conferência realizada em Jomtien, Tailândia, no ano de 1990.

É importante destacar que a Declaração Mundial de Educação Para Todos deu um novo enfoque para a educação ao propor que ela, além de um direito universal de todos, deveria se tornar mais equitativa. Para isso, todas as crianças, jovens e adultos deveriam ter oportunidade de alcançar um padrão mínimo de qualidade de aprendizagem. Com isso, propunha a integração sem discriminação no acesso às oportunidades educacionais de grupos até então excluídos dos sistemas educacionais, tais como:

Os meninos e meninas de rua ou trabalhadores; as populações das periferias urbanas e zonas rurais, os nômades e os trabalhadores migrantes; os povos indígenas; as minorias étnicas, raciais e linguísticas; os refugiados; os deslocados pela guerra; e os povos submetidos a um regime de ocupação (UNESCO, 1990, s/n).

A Declaração Mundial de Educação Para Todos possuía uma visão ampliada da educação básica que incluía crianças, jovens e adultos desde o nascimento e se prolongava por toda vida não se reduzindo à educação primária nem a um determinado número de anos ou nível de estudo como recomendado pelo Banco Mundial

(CORAGGIO; TORRES, 1997). Entretanto, embora se observe uma consideração com a cultura, as necessidades e as possibilidades da comunidade, a perspectiva de educação básica enunciada centrava-se na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem a serem mensurados através da implementação de sistemas de avaliação de desempenho. Princípios que corroboram com os do documento “10 causas e 26 compromissos”, lançado pelo TPE em julho de 2005, juntamente com a ideia de compartilhamento de responsabilidades da educação pública entre Estado e sociedade civil e o estabelecimento de metas e objetivos também pregados pela Declaração Mundial de Educação Para Todos.

O documento “10 causas e 26 compromissos” foi o primeiro manifesto público do TPE, que resultou no mês de agosto do mesmo ano na formação no Pacto Nacional pela Educação. Mesma ocasião em que o documento foi apresentado ao Presidente do CONSED, Mozart Neves Ramos¹⁹, à Presidente da UNDIME, Maria do Pilar Lacerda, e ao Ministro da Educação, Fernando Haddad²⁰, sendo convidados a compor o Pacto na condição de sociofundadores (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2010, p. 14).

Em outubro de 2005, foi divulgado o primeiro documento oficial do Pacto, reintroduzindo no debate educacional brasileiro a necessidade de metas objetivas, definidas durante o período de dezembro de 2005 a março de 2006, período no qual se redefiniu o nome do movimento, deixando de ser denominado de Pacto Nacional da Educação para ser chamado de “Compromisso Todos pela Educação” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2010, p. 15).

Em maio de 2006, o TPE começou a se estruturar em três áreas fundamentais de atuação: a área técnica, a área de articulação e relações institucionais e a área de comunicação. A área técnica, responsável pela geração de conhecimento e embasamento teórico, teve a incumbência de formular as cinco metas que encabeçariam o movimento. A área de articulação e relações institucionais, a realização da conexão entre o poder público, organizações da sociedade civil e iniciativa privada nas ações educacionais. Enquanto a área de comunicação ficou responsável por manter o TPE ligado permanentemente aos veículos de comunicação e profissionais de mídia, através

¹⁹Presidiu o Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) em 2006. Já havia presidido a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) em 2002 e 2003. Foi Secretário de Educação de Pernambuco (2003-2006), além de Presidente Executivo do Todos Pela Educação de 2007 a 2010 e membro do Conselho Nacional de Educação (2005-2014). É o atual diretor de Articulação e Inovação do Instituto Ayrton Senna.

²⁰ Ministro da Educação entre julho de 2005 e janeiro de 2012, nos governos Lula e Dilma Rousseff.

da realização de encontros periódicos com jornalistas, elaboração de boletins informativos e oferta de sugestões de pautas mensais a rádios de todo Brasil (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p. 37).

Em junho de 2006, as cinco metas orientadoras do movimento foram apresentadas por Jorge Gerdau Johannpeter (Grupo Gerdau)²¹ na Conferência “Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores Práticas na América Latina”, evento realizado na Bahia, com a parceria da Fundação Lemann, da Fundação Jacobs, do Programa de Promoção da Reforma Educativa da América Latina e do Caribe (PREAL) e do Grupo Gerdau. Como produto desse evento, que contou com diversas personalidades e representantes de empresas brasileiras, além de integrantes de 14 países da América Latina, foi lançado o documento intitulado “Compromisso Todos Pela Educação”.

Como consequência disso, em setembro do mesmo ano, lançou-se oficialmente o TPE, passando o Movimento a participar definitivamente da direção da política educacional brasileira, produzindo consensos em torno de suas cinco metas a serem alcançadas até o ano de 2022, destacadas abaixo:

- Meta 1 - Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola
- Meta 2 - Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos
- Meta 3 - Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano
- Meta 4 - Todo jovem com Ensino Médio concluído até os 19 anos
- Meta 5 - Investimento em Educação ampliado e bem gerido (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012)

Desde então, o TPE ganhou novas adesões, ampliando o número de participantes tanto de empresários, de organizações da sociedade civil e da mídia, além do próprio governo federal, refletindo, como será visto adiante, na incorporação das metas do TPE ao PDE do governo federal. Com isso, o movimento mantém-se, por um lado, estreitamente vinculado à esfera governamental e, por outro, assume uma posição de vigilância sobre as ações desta última, cumprindo os preceitos que anuncia para todos: responsabilização e controle social (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 231).

A partir de então, o TPE passa a ter atuação ativa nos processos de concepção, modificação e aprovação de leis relacionadas à educação, sobretudo no Congresso Nacional (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p. 82), firmando-se como uma

²¹ Empresário brasileiro e atual presidente do conselho de administração do Grupo Gerdau. Foi fundador e presidiu por 10 anos o Conselho de Governança do movimento Todos pela Educação e o Conselho da Fundação Iberê Camargo, é vice-presidente do Conselho da Fundação Bienal do Mercosul e integrante do Conselho da Parceiros Voluntários.

instituição “facilitadora, fomentadora e mobilizadora” da educação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p. 11), ou seja, como uma agência que convoca a população a controlar e fiscalizar a educação, que encoraja o governo e a sociedade civil a fazer, cada um, a sua parte: o primeiro a prover e o segundo a exigir educação de qualidade (HATTGE, 2014, p. 21).

O TPE é composto por Presidência, Conselho de Governança, Conselho Fiscal, Comissões de Assessoria e Equipe Executiva. O Presidente, um empresário articulador da organização, atua junto aos integrantes do Conselho de Governança que tem a responsabilidade de garantir a realização da proposta do movimento e a administração da organização. O Conselho Fiscal, com três integrantes, é responsável pelo controle das contas e pelo uso dos recursos disponíveis a cada ano. Dentro das Comissões de Assessoria, a comissão técnica é responsável pela produção e análise de dados de Educação, enquanto a Equipe Executiva coordena as várias iniciativas do movimento, auxiliada por dezenas de profissionais e de instituições parceiras (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012)²².

Personalidades como Jorge Gerdau Johannpeter (Grupo Gerdau), Viviane Senna²³ (Instituto Ayrton Senna) e Milu Villela²⁴ (Grupo Itaúsa) foram alguns dos sociofundadores do TPE. Dentre os principais grupos empresariais ligados a ele, Martins (2013, p. 38) destaca aqueles cujos principais sociofundadores se relacionam mais intimamente com o TPE:

Indústria: Grupo Gerdau, Votorantim, Metal Leve S.A, Grupo Camargo Correa, Suzano Holding S/A, Irmãos Klabin & Cia, Grupo Orsa, Grupo Odebrecht, AMBEV/INBEV.

Financeiro: Grupo Itaú/Unibanco, Bradesco, Banco Santander, Citibank Brasil. Comércio e Serviços: Grupo Pão de Açúcar, Grupo Dpaschoal, Grupo Graber, AMBEV.

Comunicação: Organizações Globo, Grupo Abril, Grupo RBS de Comunicação/TV Rede Brasil Sul, TV1, Rede Bahia Comunicação, Grupo Bandeirantes, Grupo Ypy Publicidade e Marketing, Lew’Lara/Tewa Publicidade.

Tecnologia e Telecomunicações: Telefônica, Grupo Promon. Editorial: Grupo Santillana/PRISA (Avalia - Assessoria Educacional). Educação: Grupo Positivo, Yázigi Internexus (MARTINS, 2013, p. 36).

²² A composição do TPE no ano de 2017 pode ser vista ao final desta tese, no Apêndice.

²³ Empresária fundadora e Presidente do Instituto Ayrton Senna. É integrante do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social e participa de conselhos consultivos e administrativos de organizações e empresas como: Confederação Nacional da Indústria, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Federação Brasileira de Bancos, World Trade Center, Citibank, Santander e Itaú. Preside o comitê técnico do movimento Todos pela Educação.

²⁴ Presidente do Museu de Arte Moderna de São Paulo. Vice-presidente e uma das maiores acionistas da Itaúsa, *holding* brasileira que controla o Itaú/Unibanco, Duratex (papel e celulose), Elekeiroz (indústria química), Itautec (tecnologia da informação), Alpargatas (calçados), além de outros empreendimentos.

Entretanto, apesar da predominância de empresários e integrantes advindos do setor privado, o TPE conta ainda com representantes que ocupam ou ocuparam postos-chaves na educação brasileira. Evangelista & Leher (2012, p.8) destacam os nomes de alguns membros que integram ou integraram o TPE:

Maria Auxiliadora Rezende²⁵, Mozart Ramos e Gabriel Chalita²⁶ no CONSED; Maria do Pilar Lacerda na UNDIME; Fernando Haddad no MEC; Marcelo Nery²⁷ na presidência do IPEA; Cesar Callegari²⁸, Reynaldo Fernandes²⁹, entre outros, em representações no Conselho Nacional de Educação (CNE), além dos mencionados representantes da presidência do INEP e da Secretaria de Educação Básica do MEC (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p.8).

A sustentação financeira do TPE é estruturada a partir de captação de recursos privados, realizada através da doação de grupos empresariais. Os doadores são apresentados como Mantenedores e Apoiadores na sua página *web*. Entre os seus Mantenedores, encontram-se a Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Instituto Unibanco, Grupo Gerdau, Grupo DPaschoal, Fundação Lemann, Suzano Papel e Celulose, Instituto Natura, Instituto Pennsula, Gol Linhas Aéreas e Instituto Votorantim. Já entre os seus Apoiadores constam o Grupo ABC de Marketing, Rede Globo de Televisão, Instituto Ayrton Senna, Grupo DM9DDB, Fundação Victor Civita, Canal Futura, Fundação Santillana, Instituto Paulo Montenegro (ação social do IBOPE), Itaú

²⁵ Vice-presidente e Presidente do Conselho de Secretários Estaduais do Brasil (2001, 2002, 2007-2009). Membro do Comitê Técnico do Todos pela Educação (2006-2010). Representante e conselheira do Conselho do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2008-2009).

²⁶ Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) por dois mandatos. Foi Secretário da Educação da cidade de São Paulo (2015-2016). Nas eleições de 2016, foi candidato a vice-prefeito de São Paulo pelo Partido Democrático Trabalhista na chapa de Fernando Haddad (Partido dos Trabalhadores).

²⁷ Foi presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de setembro de 2012 até maio de 2014 e Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República de 22 de março de 2013 a 5 de fevereiro de 2015.

²⁸ É Presidente do Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada – IBSA e membro do Conselho Nacional de Educação, onde é Presidente da Comissão de Elaboração da Base Nacional Comum Curricular e Relator da Comissão de Formação de Professores. Foi Diretor da Faculdade SESI-SP de Educação, Secretário Municipal de Educação de São Paulo, Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação, Diretor de Operações do SESI-SP e membro do Conselho de Governança do Movimento Todos pela Educação. Na área científica, foi Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia e Presidente do Conselho da FINEP. Foi Deputado Estadual por dois mandatos.

²⁹ Presidiu o Inep de 30 de setembro de 2005 a 21 de dezembro de 2009; Professor titular do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo (USP).

Cultural, Fundação Roberto Marinho e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID³⁰. Sendo que este último

Financia e incentiva o Movimento através de diversos Convênios de Cooperação Técnica, atuando como colaborador e facilitador de iniciativas inovadoras para uma mudança educacional nos países fomentando as alianças entre a sociedade civil, o setor privado e a educação pública na América Latina e Caribe (MARTINS, 2013, p. 84).

A partir dessa configuração, o TPE passou a integrar os processos decisórios da educação brasileira, fomentando o estabelecimento de políticas baseadas em resultados e centradas em sistemas de avaliação, responsabilização e no cumprimento de metas a serem cumpridas em um determinado tempo. Corroborando com as recomendações da OCDE, em especial com a logística do PISA.

A definição da agenda educacional, o estabelecimento de metas, prioridades e estratégias resultantes da influência da OCDE/PISA, bem como da articulação do TPE com o governo brasileiro teria influenciado na elaboração em 2007 do Plano de Desenvolvimento da Educação, acarretando na reorganização da educação pública, incorporando princípios por vezes contraditórios de inclusão e eficiência escolar. Segundo Martins (2013, p.152),

A reorganização da educação pública se pautaria nas propostas compartilhadas/consensuais entre TPE e Governo, incorporando critérios empresariais (...) A materialização dessas propostas se dá através da atuação dos governos por meio de um aperfeiçoamento de mecanismos de controle que combinam estratégias centralizadoras (exames padronizados, aplicados em larga escala, índice de qualidade nacional, metas nacionais) e, ao mesmo tempo, descentralizadoras (mecanismos de financiamento que repassam recursos para os níveis cada vez mais locais – FUNDEB, PDDE, PAR –, políticas focalizadas, mecanismos de controle da gestão, e responsabilização), significando uma penetração em todos os âmbitos educativos (MARTINS, 2013, p.152).

Para Martins (2013), mais do que influenciar o processo de construção do PDE, o TPE representou um ponto de imbricação entre os setores da sociedade civil organizada e o Estado, tendo em vista que alguns membros do MEC, incluindo o ministro, faziam parte do movimento como sociofundadores. Com o lançamento do PDE, as metas do TPE passaram a pautar a agenda nacional e a orientar a política para a educação básica no Brasil (PIRES, 2015, p. 53), ficando ainda mais explícita essa interlocução do MEC com o setor empresarial com o lançamento do Plano de Metas

³⁰ Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/mantenedores-e-apoiadores/?tid_lang=1

Compromisso Todos pela Educação, ao importar a mesma nomenclatura do movimento para o decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007; embora, para distinguir-se do Plano, o grupo tenha passado a denominar-se como “Movimento Todos Pela Educação”.

3.3 O Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

Como apontado anteriormente, no segundo mandato do Presidente Lula, a educação passou por mudanças significativas especificamente com o lançamento do PDE, em 24 de março de 2007. Composto por mais de quarenta programas/ações, visando constituir o que foi denominado pelo MEC de “visão sistêmica da educação”, o PDE está disposto em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Pode-se dizer que o PDE reuniu um conjunto de programas novos ou em andamento pelo MEC, por meio da junção de decretos, resoluções, editais, projetos e ações, sem haver inicialmente articulação entre eles, resultando em um planejamento orgânico e bem dimensionado (CAMINI, 2010, p. 538).

Segundo Saviani (2007, p. 1239), o PDE, ao abrigar praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC, aparece como um grande guarda-chuva, merecendo algumas críticas. A primeira delas estaria na criação de um novo plano desconsiderando o PNE vigente. Para ele, esperava-se que o PT, ao chegar ao poder com a vitória de Lula nas eleições de 2002, derrubaria os vetos do PNE (2001-2010) realizados pelo então Presidente FHC. Além de não ter sido feito, a lei que instituiu o PNE previa, no artigo 3º, que sua implantação seria avaliada periodicamente, sendo que a primeira avaliação deveria ocorrer no quarto ano de vigência, ou seja, em 2004, com o intuito de se corrigir as deficiências e distorções do plano, mas não foi cumprida. O PDE foi anunciado à margem e independentemente do PNE quando este se encontrava a menos de quatro anos do encerramento de seu prazo de vigência (SAVIANI, 2007, p. 1239).

O fato de o PDE não ter nascido de um movimento amplo e democrático de discussão das políticas educacionais com a participação efetiva dos segmentos sociais e entidades educacionais também gerou muitas críticas (VOSS, 2011, p. 48).

De maneira geral verificou-se a elaboração de um plano sem ampla consulta e debate com as entidades científicas e sindicais do campo educacional, as quais tiveram reconhecidamente presença destacada nos debates e na elaboração de projetos educacionais nas últimas décadas no Brasil, desconsiderando o acúmulo histórico produzido pelos educadores organizados em suas entidades através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, as pautas discutidas e aprovadas em inúmeras conferências, congressos, as quais foram discutidas e legitimadas pela sociedade desde o processo constituinte em 1987-1988 (CAMINI, 2010, p. 539).

A incorporação de outros sujeitos, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), teria ocorrido apenas posteriormente, não acontecendo de forma simultânea e coletiva, mas incorporados no decorrer da formulação e execução da política, diferente da participação de atores destacados observada desde os movimentos iniciais que deram origem ao Plano como: a UNESCO e o UNICEF (CAMINI, 2010, p. 539).

Além disso, a agenda educacional expressa no PDE apresenta estratégias difundidas por organismos internacionais, especificamente a OCDE, e metas propagadas pelo TPE baseadas na ideia de que a ‘qualidade’ da educação básica se concretiza com a inclusão sistemática das avaliações externas e com uma nova cultura de gestão do espaço público, sob a influência e colaboração do setor privado empresarial (SILVA, 2015, p. 32). Fato é que a elaboração do PDE tem como uma de suas referências o documento “Metas do Movimento Todos pela Educação – Todos pela Educação rumo a 2022” do TPE.

Assim, o PDE revela uma transposição do gerencialismo empresarial para a esfera da gestão educacional, enfatizando os princípios de eficiência e produtividade, racionalização administrativa e avaliação standardizada de desempenho, ocorrendo de forma variada, envolvendo múltiplos fatores conjugados (CAMINI, 2010, p. 547). Contudo, também é possível observar no PDE uma mescla de concepções e práticas marcadamente democráticas, amparadas em princípios que contradizem a política gerencial informada anteriormente, como observado no discurso de lançamento do PDE do Presidente Lula:

O Plano de Desenvolvimento da Educação, que tenho a alegria de lançar neste momento, traz em seu arcabouço poderosos instrumentos de aperfeiçoamento de gestão, financiamento, conteúdo, método, participação federativa e **participação cidadã**, capazes de promover profundas mudanças na nossa educação pública. Eu o anuncio como o Plano mais abrangente já concebido neste País para melhorar a qualidade do sistema público e para **promover a abertura de oportunidades iguais em educação**. Eu vejo nele o início do novo século da educação no Brasil. Um século capaz de assegurar a **primazia do talento sobre a origem social e a prevalência do mérito** sobre a riqueza

familiar. O século de uma elite da competência e do saber, e não apenas de uma elite do berço ou do sobrenome. Meus amigos e minhas amigas, Nada é mais importante hoje do que a capacitação dos brasileiros para que possamos construir uma riqueza nacional mais sólida e firmar uma presença cada vez mais soberana no mundo. Isso só pode se dar pela melhoria na abrangência e na qualidade da educação do nosso País. O Plano de Desenvolvimento da Educação parte dessa premissa e persegue esse objetivo. Sabemos que, ao contrário do que se fez no passado, a educação pública só pode melhorar se for aperfeiçoada em todo o seu conjunto. E, em cada peça desse conjunto, deve-se **estabelecer metas e cobrar resultados** (LULA DA SILVA, 2002)³¹.

No discurso, é possível observar ambiguidades entre os princípios, com a presença de elementos democratizantes da educação (participação cidadã, igualdade de oportunidades, melhoria da qualidade do sistema educacional), ao mesmo tempo que se observa a valorização de fundamentos gerenciais embasados nas políticas de resultado (prevalência do mérito, estabelecimento de metas e cobrar resultados). Contudo, o que parece contraditório para alguns, pode ser para outros, e até mesmo para o referido governo, uma questão de complementaridade.

A ideia de complementaridade entre princípios tão ambíguos foi pensada pela CEPAL ainda na década de 1990. A proposta estratégica do Relatório “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade” articulava-se em torno dos objetivos da cidadania e da competitividade; com a adoção da equidade e do desempenho como critérios inspiradores das políticas, tendo como propostas da reforma institucional a integração nacional e a descentralização (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 915). A proposta articulava-se:

Ao redor dos objetivos de cidadania - que se refere à equidade, à responsabilidade social, à transmissão de valores e à formação democrática - e de competitividade - que visa à aquisição das habilidades e destrezas necessárias para poder desempenhar seu papel produtivamente no mundo moderno. Como critérios inspiradores das políticas que serão derivadas dessa proposta estratégica, podem ser consideradas a equidade que se refere à igualdade de oportunidades e à compensação das diferenças, e o desempenho, refletido na avaliação de rendimentos e no incentivo à inovação (OTTONE, 1993, p.14).

Apesar de a proposta da CEPAL reconhecer a existência de tensões entre a cidadania e a competitividade, entre equidade e desempenho, e entre integração e descentralização, concentrava-se no âmbito da complementaridade existente em cada um desses planos (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 915).

³¹Fonte: <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,veja-a-integra-do-discurso-de-lula-no-lancamento-do-pde,20070424p3478>.

É a partir de ideais, muitas vezes contraditórios como os observados no Relatório da CEPAL, que o PDE propõe uma nova arquitetura política por meio de parcerias com os municípios, valorizando a dimensão da governança entre os entes federativos, redefinindo o significado do regime de colaboração, previsto na Constituição Federal de 1988 e na LDB/1996, como o compartilhamento de “competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação” (BRASIL, 2007a, p. 10).

O PDE, baseado no discurso da mobilização e da responsabilização social para o estabelecimento de um “compromisso de todos pela melhoria da qualidade da educação”, divulgou, no mesmo dia de seu lançamento, o Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, dispondo sobre: a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Tido como o “carro chefe” (SAVIANI, 2007, p. 1239) do PDE, a integração dos entes federados ao Plano é estabelecida através da assinatura de termo de adesão e tal parceria é traduzida “em compromisso” assumido com a implementação das vinte e oito diretrizes estabelecidas.

O MEC, ao tentar incidir sobre desigualdades sociais e regionais do país, através da equalização das oportunidades de acesso à educação de “qualidade”, busca reorganizar a educação básica segundo a lógica de “arranjos territoriais” intermunicipais, recaindo sobre a ausência de regulamentação do Sistema Nacional de Educação em lei específica e se estendendo para o preenchimento desta lacuna institucional-jurídica (SILVA, 2015, p. 37). Entretanto, para Camini (2010, p. 540), as diretrizes formuladas centralmente podem fragilizar a autonomia dos entes federados pela dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações geradas nessa dinâmica, já que estados e municípios aderiam às políticas definidas para obtenção de recursos e assistência. Contudo, tais medidas propostas pelo “Plano de Metas” em relação ao regime de colaboração também revelam uma revisão da postura da União ao assumir maiores compromissos, inclusive financeiros, e colocá-los à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública (CAMINI, 2010, p. 540).

As vinte oito diretrizes definidas pelo ‘Plano de Metas’, a partir de uma “visão sistêmica” do regime de colaboração, passam a servir de parâmetros nacionais de “qualidade” da educação básica pública, tendo como desdobramento a articulação do tripé: avaliação, financiamento e responsabilização (SILVA, 2015, p. 37). Isso passa a demarcar a agenda educacional a ser executada pelas políticas públicas subsequentes, estimando a “qualidade” do ensino por meio da centralização de um índice que avalia a educação básica e interferindo no sentido do processo de ensino-aprendizagem das escolas públicas (SILVA, 2015, p. 37), como será visto adiante.

3.4 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a indução de políticas de resultados na educação brasileira

As mudanças processadas no âmbito da educação básica no Brasil, especialmente a partir do lançamento do PDE, expandiram o papel das avaliações externas colocando-as no centro das políticas educacionais desenvolvidas pelo MEC na última década. Isso porque dentro do “Plano de Metas” foi apresentado ao país o Ideb, unindo à perspectiva de avaliação a noção de responsabilização, constituindo-se num forte parâmetro para as políticas educacionais (SCHNEIDER; NARDI, 2014, p.15).

O Ideb constitui-se como um instrumento de mensuração dos resultados educacionais de estados, municípios, redes de ensino e escolas, tendo como propósito a melhoria da qualidade na educação básica brasileira. Por meio dele, passou a ser possível o acompanhamento de metas educacionais por escola, o que torna o índice um mecanismo de monitoramento do ensino ofertado no país, em um contexto no qual toda a sociedade brasileira é conclamada oficialmente a assumir compromisso com a melhoria da qualidade da educação (SCHNEIDER; NARDI, 2014, p.8).

Criado em 2007 pelo Inep, ele foi desenvolvido para ser um indicador sintético da educação brasileira, além de se tornar um mecanismo objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação (PIRES, 2015, p. 52). A divulgação do índice e realização de projeções de melhoria do mesmo é feita utilizando como objeto de comparação a média dos países membros da OCDE no PISA, como já informado. Com isso, o Ideb torna-se sinônimo de aferição de qualidade da educação básica, como definido no artigo 3º do decreto n. 6.094/2007:

A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007b).

Dessa maneira, os sistemas de ensino passaram a ter metas de qualidade a atingir atreladas ao Ideb, como forma de cumprimento do termo de adesão ao “Plano de Metas” e conseqüentemente a transferência supletiva de financiamento pela União.

O Ideb de uma escola é definido a partir de um indicador de desempenho que leva em consideração o nível médio da proficiência dos alunos da escola ou sistema em Leitura e Matemática, obtido na Prova Brasil, e por um indicador de rendimento, definido como o valor médio das taxas de aprovação da escola ou sistema, obtido no Censo Escolar (SOARES; XAVIER, 2013, p. 906).

Até 2005, a avaliação da educação básica ficava a cargo do Saeb, que era um exame aplicado a cada dois anos a uma amostra de alunos de cada estado acompanhado de um questionário. Segundo o PDE (BRASIL, 2007a), além de restrito, o Saeb apresentava limitações como:

A utilização de uma amostra não representativa dos alunos de cada rede municipal ou de cada escola; não permitia os prefeitos saberem se a rede de ensino de sua cidade se desenvolvia adequadamente; nem mesmo dava condições aos diretores de escola de saberem se seus esforços para melhorar as condições de aprendizagem no seu estabelecimento de ensino produziam ou não os resultados esperados (BRASIL, 2007a, p. 19-20).

Em 2005, o Saeb foi reestruturado pela Portaria Ministerial n. 931, de 21 de março, com o objetivo principal de promover a avaliação da educação básica brasileira e contribuir para a melhoria de sua qualidade e universalização do acesso à escola. Para isso, passou a ser composto por duas avaliações: ANEB e ANRESC, mais conhecida como Prova Brasil.

A ANEB manteve os procedimentos da avaliação amostral, das redes públicas e privadas, de periodicidade bianual, como até então vinha sendo realizada no Saeb. A ANEB avalia estudantes do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e também estudantes do último ano do Ensino Médio (3º ano), verificando as habilidades dos alunos em Língua Portuguesa e em Matemática. Por não contemplar todos os alunos, a amostra é definida pelos seguintes critérios:

Escolas públicas, urbanas ou rurais, que tenham entre 10 e 19 estudantes matriculados nos anos avaliados (5º ou 9º) do ensino fundamental regular; escolas públicas, urbanas ou rurais, que tenham entre 10 e 19 estudantes matriculados no 3º ano do ensino médio; escolas privadas, urbanas ou rurais,

que tenham 10 ou mais estudantes matriculados no 5º e 9º ano do Ensino fundamental regular e no 3º ano do ensino médio, em escolas privadas (ALEXANDRE, 2015, p. 6).

Já a ANRESC ou Prova Brasil passou a avaliar de forma censitária as escolas que atendem a critérios de quantidade mínima de estudantes no ano avaliado, permitindo gerar resultados por escola. Portanto, é mais extensa e detalhada que a ANEB, pois a ANRESC engloba todas as escolas públicas urbanas e rurais de educação básica desde que apresentem pelo menos 20 alunos nos anos avaliados. Por ela são auferidos os desempenhos dos alunos em Língua Portuguesa e em Matemática do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, não abrangendo os estudantes do ensino médio. Com isso, observa-se que enquanto a ANEB oferece resultados de desempenho apenas para as unidades da federação e as regiões, a ANRESC fornece as médias de desempenho para cada escola participante, cada um dos municípios, as unidades da federação e as regiões brasileiras (ALEXANDRE, 2015, p. 7).

Com as mudanças, estados e municípios aderiram ao Saeb, alcançando logo de início mais de três milhões de alunos das escolas públicas urbanas através da Prova Brasil. Tal fato teria ocorrido, de acordo com o PDE (BRASIL, 2007a, p. 20), pela ciência dos entes federados das dificuldades de construir um sistema próprio de avaliação e da necessidade de um sistema nacional de avaliação que acompanhasse as condições de ensino e aprendizagem dos conteúdos que asseguram formação básica comum, sobretudo em Português e Matemática. Desde então, a Prova Brasil é vista como uma radiografia da qualidade da educação básica, confirmando a existência de enormes desigualdades (regionais e dentro de um mesmo sistema) e revelando “boas práticas” de escolas e redes de ensino que resultaram em aprendizagem satisfatória (BRASIL, 2007a, p. 20).

Além do desempenho nas avaliações mencionadas, o cálculo do Ideb também considera a taxa de rendimento (fluxo escolar) que representa a soma do número de alunos matriculados em escolas públicas brasileiras aprovados, reprovados e que abandonaram os estudos nos anos de referência dos exames. Para cada ano analisado, é definida uma nota de parâmetro que aumenta ao longo dos anos e permite comparar, por exemplo, as escolas de uma mesma rede - desde que estas tenham realidades semelhantes.

Assim sendo, o PDE, ao criar o Ideb, promove profunda alteração na avaliação da educação básica, estabelecendo novos nexos entre avaliação, financiamento e gestão, recorrendo, para isso, à responsabilização tanto dos gestores, diretores de escola e Ministro da Educação, quanto à classe política, prefeitos, ao Presidente da República (BRASIL, 2007a, p. 25-26). Com isso, a distribuição de verbas extras da União para os entes federados, redes de ensino e as escolas passam a ser vinculadas ao Ideb, funcionando como um atrativo para a mobilização pela elevação dos índices de desempenho (VOSS, 2012, p. 73-74). Entretanto, para alcançar a elevação do Ideb e contar com o apoio financeiro e técnico da União, os sistemas de ensino estaduais e municipais devem aderir ao “Plano de Metas” e elaborar um Plano de Ação Articulada (PAR), como dito anteriormente.

A adesão ao “Plano de Metas” tende a trazer repercussões diretas na organização escolar e na dinâmica do trabalho na escola, inclusive podendo modificar os calendários escolares, os conteúdos a serem ensinados e, sobretudo, a definição de suas prioridades (SILVA, 2010, p. 424).

A lógica estabelecida pela criação do Ideb dá às políticas de avaliação grande centralidade, haja vista que chamam a atenção pública para os resultados de desempenho dos alunos e não para a complexidade do processo de aprendizagem. O efeito colateral disso é o fomento de comparações e competitividade entre instituições educacionais e, ainda, a mobilização da opinião pública, muitas vezes de modo espetacular (SOUSA; LOPES, 2010, p. 54). Ainda segundo as autoras, as decisões tomadas pelos gestores decorrentes dos resultados dessas avaliações podem servir tanto para propósitos de democratização, como podem potencializar iniciativas que intensifiquem desigualdades e levem à maior exclusão. Isso porque tende à conformação dos currículos e homogeneização do que se ensina em todo o Brasil já que os mesmos são reduzidos aos conteúdos da Prova Brasil, que mede o desempenho dos estudantes apenas em Língua Portuguesa e Matemática.

Além de se constituírem como elementos primordiais para a tomada de decisões, as avaliações tornam-se também fatores de responsabilização, recaindo principalmente sobre as unidades de ensino, desconsiderando na maioria das vezes os percursos individuais das escolas e as condições internas e extraescolares que afetam as possibilidades concretas de melhoria da qualidade educacional (SCHNEIDER; NARDI, 2014, p. 15), criando um *ethos* competitivo, baseado na lógica do mercado

(CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015, p. 465). Fato que é aprofundado pela mídia e por pronunciamentos oficiais ao utilizarem o Ideb como discurso, incitado pelo TPE, demonstrando a necessidade de fiscalização e engajamento de todos na educação escolar; além de construir uma ideia de que o fracasso do ensino deve estar localizado na falta de empenho dos sujeitos escolares (ANADON; GARCIA, 2015, p. 346-347).

Com isso, consoante Chirinéa & Brandão (2015, p. 476), as escolas e sistemas de ensino, pressionados pelas avaliações externas,

Recorrem à contratação de grandes grupos educacionais para se enquadrar nas exigências impostas pelos testes ou, no limiar de uma saída “estratégica”, para burlar o Ideb, treinam os alunos para a realização das provas ou utilizam outros meios, mais criativos e menos ortodoxos, como, por exemplo, induzir os alunos que apresentam maiores dificuldades de aprendizagem a faltar no dia de aplicação das avaliações ou reprová-los para que não cheguem aos 5.º e 9.º anos do Ensino Fundamental, no período de realização das provas (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015, p. 476).

Segundo Barretto (2013, p.141), a substituição dos currículos pela matriz da Prova Brasil empobrece muito a proposta educativa, porque ela contempla apenas uma restrita parcela do que os currículos se propõem como objetivos e abordagens. Para a autora,

A influência das políticas atuais sobre as práticas escolares, além de induzir à transformação da avaliação no próprio currículo, reduzindo as suas finalidades, tem incidido igualmente sobre a didática e a própria avaliação formativa, tendendo a reduzi-las a novas formas de avaliação. Os alunos da escola básica estão sendo submetidos a um número crescente de provas. Quando não conseguem entender o que é ensinado, as escolas têm deixado de discutir as diferentes maneiras de abordar as questões de ensino ou os processos que melhor conduzem a aprendizagens efetivas, para aplicar provas que, presumivelmente, preparam os alunos para irem bem nas provas seguintes. Eis um nítido testemunho de que o que conta não é verdadeiramente a aquisição do conhecimento, mas é sair-se bem nos exames (BARRETTO, 2013, p.141).

É importante ressaltar também que as avaliações externas, baseadas nos testes de larga escala, não são suficientes para compreender a amplitude e a complexidade da realidade escolar, já que deixam de fora muitos fatores que interferem na vida da escola. De acordo com Ronca (2013, p.80),

A sistemática de avaliação da educação básica implantada em nosso país desconsidera variáveis essenciais para dimensionar a qualidade educacional como: infraestrutura e recursos pedagógicos, gestão educacional, formação de professores, condições de trabalho dos profissionais da educação, nível socioeconômico dos alunos, características étnico-raciais e outras (RONCA, 2013, p. 80).

Essa política, além de comprometer o processo educacional dos alunos, tem afetado diretamente o trabalho docente, tendo em vista que além de introduzir fatores de mercado no sistema educativo, com a criação de *rankings* de escolas e utilização dos resultados para a alocação diferenciada de recursos, traz consigo um alto grau de responsabilização dos professores pelos resultados alcançados nos sistemas escolares (JORGE, 2014, p. 65). Pode ainda impactar a autonomia e práticas escolares já que há, de certa forma, um direcionamento e controle de suas atividades, sendo o ensino destinado muitas vezes aos conteúdos dos testes padronizados. Tendo em vista que algumas redes de ensino chegam até a implantar sistemas de bonificação e sanções para as escolas, conforme os resultados alcançados nas avaliações externas, tais medidas tornam-se mais um instrumento de pressão sobre os docentes, o que, parafraseando Ball (2002, p. 8), estaria instalando uma cultura da performatividade competitiva.

O Ideb, portanto, passou a ser, além de propositor de políticas públicas, o indutor de ações das escolas e dos sistemas de ensino para efetivação da qualidade. (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015, p. 464), corroborando com os discursos oficiais que orientam a política TPE de que a melhora dos desempenhos e resultados dos alunos representa a qualidade da educação básica almejada, tendo no uso de dados estatísticos e estudos que comparam desempenhos uma forma de demarcar as circunstâncias e as regras para a produção da política e sustentar a legitimidade de seus discursos (VOSS, 2012, p. 80-81).

No ano de 2013, já no governo Dilma Rousseff, uma nova avaliação foi incorporada ao Saeb. Por meio da Portaria n. 482, de 7 de junho, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) passou a avaliar censitariamente os alunos do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas com o objetivo principal de aferir os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, Alfabetização Matemática e condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas. No mesmo ano, como forma de se ajustar ao PISA, tanto a ANEB quanto a Prova Brasil auferiram o desempenho dos estudantes na área de Ciências em caráter experimental dos estudantes do 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio e dos alunos (ANEB) do 9º ano do ensino fundamental (Prova Brasil)³².

³² O Ministro da Educação Rossieli Soares anunciou mudanças no Saeb a partir de 2019. Todas as avaliações passarão a ser identificadas apenas por Saeb, extinguindo as nomenclaturas ANEB, ANA e ANRESC/Prova Brasil. O Saeb será acompanhado das etapas, áreas de conhecimento e tipos de instrumentos envolvidos. A Educação Infantil será avaliada por meio de questionários aos diretores,

Deve-se destacar que a criação de indicadores educacionais pode ser importante por permitir o monitoramento do sistema de ensino do país em termos de diagnóstico, contribuindo para o aperfeiçoamento do mesmo. No entanto, a atual sistemática de avaliação da educação básica apresenta sérias limitações, que necessitam ser superadas, para que a educação possa, efetivamente, assumir características de qualidade e equidade (RONCA, 2013, p.79). Mesmo com suas limitações, o Ideb passou a definir e direcionar, desde então, as políticas educacionais, bem como determinar as práticas educativas no sentido de atingir determinados resultados de aprendizagem.

3.5 A concepção de justiça do Ideb: O que apontam a legislação e os documentos oficiais dos governos Lula e Dilma Rousseff?

Após o desenvolvimento do referencial teórico desta tese sobre as diferentes concepções de justiça na educação e a análise do processo de elaboração do Ideb, dentro de um contexto de reforma transnacional encabeçada pela OCDE e reforçada por grupos empresariais como o TPE no Brasil, pode-se inferir que tal política carrega consigo uma noção de equidade que tem no seu cerne a igualdade de resultados; visto que a criação do Ideb intensificou a lógica gerencialista instaurada na gestão pública da educação brasileira desde a década de 1990, que prioriza a eficácia dos sistemas educativos com base nos resultados dos estudantes em avaliações de larga escala, acarretando no rebaixamento do currículo escolar e da formação dos estudantes a aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática.

Para averiguação da noção de justiça pretendida pelo Ideb, realizou-se um levantamento documental incluindo a legislação instituída nos governos Lula e Dilma Rousseff, escolhendo os textos que envolviam direta ou indiretamente o Ideb, assim como o sistema de avaliação da educação básica no país.

Desse modo, foram selecionados os seguintes textos, alguns deles já mencionados nesta tese:

professores e dirigentes. A avaliação do 3º ano do Ensino Fundamental, que era feita pela ANA, deixa de existir, tendo o 2º ano do Ensino Fundamental como nova etapa de referência para a avaliação da alfabetização. Mudança que acontece por causa da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que estabelece o fim do ciclo de alfabetização no 2º ano e não mais no 3º. Além disso, o 9º ano do Ensino Fundamental passará a fazer testes também de Ciências Humanas e da Natureza. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/aprimoramentos-no-sistema-de-avaliacao-da-educacao-basica-ampliarao-a-producao-de-evidencias-educacionais/21206. Acesso em: 13 nov 2018.

1. Portaria n. 931, de 21 de março de 2005, que instituiu o Novo Saeb;
2. Portaria n. 89, de 25 de maio de 2005, que estabeleceu a sistemática para a realização da ANEB em 2005;
3. Plano de Desenvolvimento da Educação, 24 de março de 2007;
4. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispunha sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e criou o Ideb;
5. Portaria n. 47, de 3 de maio de 2007, que estabeleceu a sistemática da ANRESC e ANEB em 2007;
6. Nota metodológica sobre a compatibilização de desempenhos do PISA com a escala do Saeb, Inep, 2009;
7. Portaria n. 867, de 4 de julho de 2012, que instituiu o Plano Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC);
8. Portaria n. 482, de 7 de junho de 2013, que dispunha sobre o Saeb;
9. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (2014-2024).

É importante salientar que, embora alguns desses documentos oficiais sejam anteriores ou posteriores ao Ideb, tais textos possuem estreitamento com a política em questão por tratar do Saeb, sistema de avaliação que integra o cálculo do índice; por estar conectado aos resultados das avaliações, PNAIC; por tornar o Ideb uma meta, visando alcançar determinados resultados de fluxo escolar e desempenho até 2024, PNE.

Após o levantamento documental realizado, foi empreendida uma análise aprofundada dos mesmos a partir de cinco categorias de análise e trinta e nove palavras-chaves previamente determinadas com o intuito de averiguar a sua suposta concepção de justiça. Para análise das categorias, foi utilizado o *software* NVivo 10³³, usado em pesquisas que envolvem métodos qualitativos e mistos. O NVivo 10 permite reunir, organizar e analisar conteúdos de documentos, entrevistas, discussões em grupo, dentre outros. O material da pesquisa foi organizado dentro do *software*, sendo as análises realizadas com base nos documentos e normativas levantadas. Abaixo seguem as categorias e palavras de busca pesquisadas.

³³ Para maiores informações, consultar www.qsrinternacional.com.

Quadro 1 – Categorias de Análise

Categoria	Palavras de Busca
Racionalidade	Gerencialista - eficácia - eficaz - meta - eficiência - eficiente - resultado
Instrumento de controle e regulação I	Responsabilização - responsabilidade - prestação de contas - <i>accountability</i> - gestão - mobilização - sociedade - comunidade
Instrumento de controle e regulação II	Teste - PISA - índice - avaliação - indicador - exame - prova - Provinha - Ideb - aferição
Performatividade	Desempenho - aprendizagem - performance - competência - rendimento - habilidade - resultado - comparabilidade - comparação
Concepção de justiça	Equidade - qualidade - igualdade - desigualdade - mérito

3.5.1 A legislação e os documentos oficiais da educação: o Ideb e a igualdade de resultados

Partindo do pressuposto que a concepção de justiça escolar que está na base do Ideb é a igualdade de resultados e que esta encontra-se, como discutido anteriormente, no cerne de um modelo educacional que ambiciona a eficácia dos sistemas educativos valendo-se da NGP, buscou-se identificar nos documentos e normativas pesquisadas a presença de alguns de seus princípios gerencialistas.

Apesar de o documento que norteou a educação brasileira durante os governos democrático-populares, o PDE, apresentar logo de início uma crítica sobre os “princípios gerencialistas e fiscalistas” da “visão fragmentada da educação” que predominavam no país até então, “que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal” (BRASIL, 2007a, p. 7), foram observadas dentre suas orientações a presença da lógica gerencial. A gestão por resultados com o estabelecimento de metas, processos de descentralização, prestação de contas, responsabilização, sistemas de avaliação e mobilização social são algumas das medidas encontradas nos textos oficiais correlacionados ao Ideb e que serão sucintamente recapitulados nesta seção.

Foi visto anteriormente que, com a justificativa de que o PNE (2001-2010) tinha deixado em aberto as ações a serem tomadas para a melhoria da educação, o PDE foi apresentado em 2007 “como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal (PNE)” (BRASIL, 2007a, p. 7). Nesse contexto, o PDE tornou o regime de colaboração em um “imperativo inexorável”. Segundo o documento:

Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido (BRASIL, 2007a, p. 11)

Isso explica a elaboração do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que visava recriar um novo pacto colaborativo entre os entes federados, instaurando por meio da prestação de contas, responsabilização, avaliação e mobilização social uma nova cultura de metas na gestão da educação nacional.

Art. 1 O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007b).

O Plano de Metas agregaria novos “ingredientes” ao regime de colaboração existente.

Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007a, p. 24).

Além de estabelecer um novo modelo de colaboração dentro da estrutura descentralizada da federação brasileira, o plano instituiria mecanismos de controle e regulação do sistema educacional, sendo o Ideb um deles, e talvez o mais importante.

Como vimos, o art. 211 da Constituição Federal estabelece: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Cabe à União exercer, “em matéria educacional, 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”. Como dar consequência a esse comando sem um indicador como o Ideb? (BRASIL, 2007a, p. 23).

O Ideb surge como um “indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso”, implicando aos entes federativos a “responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do Ideb” (art. 5 do Decreto n. 6.094/2007). Entretanto, outros atores sociais também foram incluídos na defesa da educação e chamados a se mobilizarem. Assim, o PDE apresenta a responsabilização e a mobilização social como alguns de seus pilares:

Como se vê, o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social – que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro (BRASIL, 2007a, p. 8).

Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado (BRASIL, 2007a, p. 11).

Nesse contexto, unidades educacionais e comunidade escolar, em especial os professores e gestores escolares, foram se tornando cada vez mais responsabilizados pelos resultados escolares, aumentando a pressão sobre seus trabalhos - amplificada pela divulgação dos índices escolares, pela exposição de *rankings* entre escolas e pela vigilância realizada por movimentos como o TPE por possuírem bastante espaço na mídia nacional.

Com isso, o Ideb, considerado o instrumento de aferição da qualidade da educação básica por envolver dados de fluxo escolar e de desempenho dos estudantes em avaliações externas, tornou-se o principal mecanismo de regulação da educação brasileira desde o ano de 2007. A partir da sua criação, metas de desenvolvimento educacional em curto e médio prazo passaram a ser fixadas por escola, por rede e para o próprio país, dando centralidade aos sistemas de avaliação e orientando o sentido da educação brasileira.

Todo processo educacional reclama avaliação. Não há professor que não submeta seus alunos à avaliação. A avaliação do aluno individualmente considerado tem como objetivo a verificação da aquisição de competências e habilidades que preparam uma subjetividade, na relação dialógica com outra, para se apropriar criticamente de conhecimentos cada vez mais complexos (BRASIL, 2007a, p. 19).

Formado a partir da reunião da ANEB, Prova Brasil (ANRESC) e desde 2013 da ANA, o Saeb, sistema de avaliação que está na base do cálculo do Ideb, desenvolve sua sistemática por meio da aplicação de testes de Matemática e de Língua Portuguesa, desenvolvidos por amostragem ou censitariamente. Tendo como referencial de qualidade de educação o desempenho dos estudantes dos países membros da OCDE no PISA, o Inep buscou compatibilizar os níveis de desempenho do Ideb com a escala do PISA para tornar possível “a realização de comparação entre o desempenho dos alunos brasileiros e estrangeiros, e estabelecer metas de performance no Saeb condizentes com níveis de referência do PISA” (BRASIL, 2009e, p. 1). Demonstrando, como já mencionado, o protagonismo da OCDE e do PISA na regulação transnacional da educação.

Dada a importância do Ideb e do PISA no Brasil, em 2014, o primeiro se transformou em uma das metas do PNE (2014-2024) e o segundo uma de suas trinta e seis estratégias.

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.

7.11) melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções (BRASIL, 2014).

Outras estratégias da meta 7 do PNE também merecem destaque por demonstrar o papel que o Ideb vem desempenhando na regulação da educação nacional.

7.6) associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional;

7.7) aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos

resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas³⁴;

7.9). orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos estados, inclusive do Distrito Federal, e dos municípios;

7.10). fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos(as) alunos(as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;

7.36). estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar (BRASIL, 2014).

Ao tornar o Ideb o principal instrumento de mensuração da qualidade da educação e relacioná-lo à prestação de assistência técnica e à suplementação de recursos financeiros, o MEC acabou convertendo o desempenho dos estudantes nas avaliações e disciplinas citadas na prioridade da educação nacional. Isso fez com que diversas redes públicas de ensino criassem não somente seus próprios sistemas de avaliação com o intuito de melhorarem seus resultados no Saeb e conseqüentemente no Ideb, mas também políticas de bonificação e sanções para pressionar as escolas a melhorarem seus desempenhos. Prática que, apesar de fomentada, era criticada pelo MEC.

Outro equívoco comum é a defesa de um sistema de incentivos composto de prêmios e punições, em geral de caráter pecuniário, às escolas ou às redes educacionais que cumprirem ou não metas de qualidade, em geral preestabelecidas. Esta perspectiva desconsidera o fato de que restringir o financiamento de escolas ou sistemas educacionais por queda de desempenho pode significar punir uma segunda vez aquele que já não viu respeitado seu direito de aprender – o educando (BRASIL, 2007a, p. 41).

Pode-se observar um redirecionamento do processo educacional brasileiro que tem, cada vez mais, priorizado os conhecimentos avaliados nos testes que integram o Ideb, ou seja, Língua Portuguesa e Matemática, observando nesse sentido um deslocamento do foco da educação, como processo de formação mais amplo e humano, para a aprendizagem. Há inclusive no PDE uma crítica ao PNE (2001-2010) sobre o

³⁴ Ajustando-se ao PISA.

tratamento abstrato que dava ao monitoramento da aprendizagem apresentando o Ideb como uma solução concreta.

Com o novo indicador, o PDE procura superar algumas dificuldades do PNE em torno desta questão central: o tratamento dado à qualidade. Ao se referir à qualidade do ensino, o PNE remete à necessidade de se estabelecer sistemas de avaliação e padrões de qualidade, mas mantém suas metas referenciadas no atendimento, com uma métrica que desconsidera a qualidade. O PNE fixa meta para correção de fluxo escolar, mas quando se trata da aprendizagem propriamente dita, apenas determina que se assegure “a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Saeb”, abstratamente (BRASIL, 2007a, p. 21).

Assim, ao criar o Ideb para aferir a aprendizagem, o MEC concorda que esta se restringe ao desempenho dos estudantes nos conteúdos avaliados.

O estabelecimento da aprendizagem como foco, “apontando resultados concretos a atingir”, é apresentado dentre as diretrizes da participação da União no Plano de Metas (art. 2º, Decreto 6.094/2007) e os “direitos de aprendizagem” tornam-se discursos recorrentes.

Art. 2º Ficam instituídas as ações do Pacto, por meio do qual o MEC, em parceria com instituições de ensino superior, apoiará os sistemas públicos de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios na alfabetização e no letramento dos estudantes até o final do 3º ano do ensino fundamental, em escolas rurais e urbanas, e que se caracterizam: II - pelo compartilhamento da gestão do programa entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios; III - pela garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a serem aferidos nas avaliações externas anuais;

Art. 5º As ações do Pacto têm por objetivos: V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental (BRASIL, 2012b).

Contudo, há um reconhecimento de que o desenvolvimento de competências para a apropriação dos conteúdos promoveria objetivos mais amplos, como a autonomia e o juízo crítico, alcançados mais pela forma de ensino do que pelo conteúdo propriamente dito.

O objetivo da educação pública é, portanto, promover autonomia. A regra vale tanto para instituições de ensino como para indivíduos. O conceito de autonomia, contudo, tem se prestado a equívocos com consequências danosas para a aprendizagem. A compreensão do conceito de autonomia do indivíduo exige a percepção da natureza dialética da relação entre socialização e individuação. Educar homens e mulheres autônomos é garantir a emergência de subjetividades críticas sobre o pano de fundo de uma tradição cultural gerada pela linguagem e pelo trabalho, o que só é possível pelo desenvolvimento de competências para se apropriar de conteúdos e da capacidade de tomar postura crítica frente a eles. O juízo crítico se desenvolve mais pela forma como se ensina do que pelo conteúdo do que se ensina. Mas a falta ou o excesso de conteúdo, por exemplo, contamina a

forma. A relação entre forma e conteúdo é igualmente dialética e é sua justa mediação que dá ao educando condições de, por um lado, aprender a agir autonomamente dentro de um marco de referência universalista para, por outro lado, habilitá-lo a se desenvolver na sua particularidade. É essa condição que permite ao indivíduo autônomo tanto sua autodeterminação quanto sua autorrealização, seja colocando-se da perspectiva ética de membro de uma comunidade em devir, seja pela afirmação de seu próprio valor por meio de atividades criativas, como as ciências ou as artes (BRASIL, 2007a, p. 41).

A organização da educação brasileira mediante a implementação de um conjunto de medidas gerenciais, no qual o Ideb possui o papel de destaque, dá pistas da predominância de uma concepção de justiça baseada na igualdade de resultados, conjugando o discurso da qualidade e da equidade com os sistemas de avaliação.

Art. 2º A ANEB manterá os objetivos, as características e os procedimentos da avaliação da educação básica efetuada pelo SAEB até 2005, realizado por meio de amostras da população, quais sejam: I - a ANEB tem como objetivo principal avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira;

Art. 3º A Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar - ANRESC manterá os objetivos, as características e os procedimentos da avaliação da educação básica efetuada até agora, com os seguintes objetivos gerais: III - contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados;

Art. 5º A Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA terá como características principais: III - contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados. IV - concorrer para a melhoria da qualidade do ensino, redução das desigualdades e democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional (BRASIL, 2013a).

O Ideb, transformado no sinônimo de qualidade da educação básica, introduz uma lógica de justiça escolar que se preocupa mais com a eficácia dos resultados alcançados pelos estudantes que propriamente com uma educação inclusiva, democrática e emancipatória, contrariando a própria concepção de qualidade apresentada pelo PDE.

Educação sistêmica, ordenação territorial e desenvolvimento são princípios do PDE. O enlace entre educação, território e desenvolvimento deve ser um de seus resultados. Qualidade, equidade e potencialidade são seus propósitos. Qualidade entendida como enriquecimento do processo educacional, participação dos sujeitos e valorização das diferenças, de modo que as oportunidades educacionais se constituam em formas reais de reconhecimento e desenvolvimento das potencialidades, conhecimentos e

competências. A melhoria da qualidade da educação e a redução de desigualdades relativas às oportunidades educacionais – em outras palavras, o direito de aprender – são suas razões constitutivas (BRASIL, 2007a, p. 41).

Apesar de a concepção de justiça escolar pautada na igualdade de resultados carregada pelo Ideb ter predominado durante os governos democrático-populares, uma vez que redirecionou as políticas educacionais brasileiras, outras noções também se fizeram presentes como veremos no próximo capítulo. Porém, importa ainda neste capítulo observar como essa concepção de justiça escolar promovida pelo Ideb impactou a gestão escolar à medida que transformou o atendimento das metas de desempenho no principal objetivo das escolas, desconsiderando fatores intra e extraescolares importantes que interferem diretamente nos resultados esperados, dentre eles, as condições de trabalho, a inclusão social e a diversidade dos estudantes.

3.6 A percepção dos(as) gestores(as) escolares: o Ideb e a igualdade de resultados

Conforme revisão de literatura e levantamento documental realizado, observou-se a priorização da lógica da igualdade de resultados na educação brasileira a partir da década de 1990, intensificada com o advento do Ideb em 2007. A partir dessa constatação, buscou-se identificar, subsidiariamente, algumas das características que marcavam o contexto escolar ensejadas por essa noção de justiça por meio da percepção de gestores(as) escolares, coletadas através de entrevistas semiestruturadas. Considerando que os(as) diretores(as) escolares, além de serem responsabilizados(as) pelo cumprimento das metas e dos resultados eficientistas de suas instituições, também precisam lidar com variáveis sociais e de condições de trabalho que interferem diretamente no desempenho estudantil almejado pelas políticas gerencialistas.

Para a análise das entrevistas, é importante ressaltar que a amostra desta investigação é um recorte de uma pesquisa desenvolvida no âmbito do Gestrado, já mencionada anteriormente, na qual este estudo de doutorado está inserido. Para fins de subsidiar a discussão sobre a noção de justiça presente nas distintas políticas educacionais brasileiras desenvolvidas durante os governos democrático-populares, foram analisadas quatro entrevistas de diretores(as)³⁵ escolares que atuavam nas redes

³⁵ A identificação dos(as) diretores(as) e das escolas será mantida em sigilo em cumprimento às normas do Comitê de Ética da UFMG. As escolas onde atuavam os(as) gestores(as) serão identificadas apenas como X, Y, W e Z.

públicas de ensino da capital mineira, sendo dois(duas) de cada rede de ensino. A opção pela análise das entrevistas dessa amostra deve-se ao fato de terem sido realizadas no ano de 2013, no governo Dilma Rousseff. Naquele período, ainda estava vigente o PME³⁶, objeto de investigação desta tese, desenvolvido nas escolas dos(as) diretores(as) amostradas juntamente com os programas de ampliação da jornada diária dos estudantes específicos de cada rede, auxiliando na análise de outra concepção de educação e justiça que será discutida no próximo capítulo, contrapondo a lógica de resultados ora debatida.

Contudo, é preciso enfatizar que a organização e gestão de cada rede pública de ensino é de competência do ente federado no qual está inserida, tendo ele autonomia para administrar seu sistema de ensino como apontado no estudo da Constituição Federal de 1988 (art. 211). Desse modo, as políticas promovidas pelos governos federais podem ganhar novas características quando implementadas pelas redes ou, às vezes, nem serem aceitas quando se tratam de políticas de adesão. No caso do Ideb, em que pese ser um programa de política educacional de adesão, foi amplamente acatado em todo território nacional. O governo do estado de MG e prefeitura de Belo Horizonte adotaram o Ideb e implementaram também políticas educacionais e sistemas de avaliação próprios no ano da realização da pesquisa de campo.

Em 2013, o estado de MG era governado por Antônio Anastasia do PSDB, que tinha como plano de governo o “Minas de Todos os Mineiros – As Redes Sociais de Desenvolvimento Integrado”, apresentado como a terceira geração do programa Choque de Gestão, pacote de medidas administrativas criado em 2003, pelo então governador Aécio Neves (PSDB), com o objetivo de alcançar maior eficiência da máquina pública. Possuía um modelo de gestão pautado em metas e resultados que passou a adotar no governo Anastasia o desenvolvimento de redes entre o Estado, a sociedade civil organizada e a iniciativa privada na busca de soluções regionais para problemas locais. Segundo o plano de governo, a educação era considerada um elemento central para o desenvolvimento integrado, capaz de “dar as bases para o crescimento econômico garantindo renda e qualidade de emprego para a população”, tendo como grande desafio do governo a transformação da rede pública de ensino em um sistema de alto

³⁶ No ano de 2016, foram feitas novas entrevistas com os(as) diretores(as) escolares pela pesquisa Gestrado - Universal/CNPq, 2013) com um roteiro reformulado para complementar as informações analisadas neste estudo. Contudo, foram desconsiderados durante a análise devido a algumas circunstâncias que descaracterizavam a proposta desta pesquisa de doutorado, como a retirada de Dilma Rousseff da presidência, o fim do PME e a criação do Programa Novo Mais Educação pelo governo de Michel Temer, com características totalmente diversas do programa de jornada ampliada original.

desempenho educacional (ANASTASIA, 2010, p. 40). Além da participação dos estudantes no Saeb, a rede estadual apresentava seu sistema próprio de avaliação de desempenho educacional: o Sistema Mineiro de Avaliação (SIMAVE). O SIMAVE, criado em 2000 no governo de Itamar Franco (Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB) e reformulado em 2005 na gestão Aécio Neves, compreende duas modalidades, complementares e integradas de avaliação: uma interna, através do Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE); e outra externa, por meio do Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa) e o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (Proeb)³⁷.

Já o município de BH era administrado pelo prefeito Márcio Lacerda (Partido Socialista Brasileiro), eleito em 2008, com o apoio da coligação formada entre o então governador de MG Aécio Neves (PSDB) e o ex-prefeito de BH Fernando Pimentel (PT), e reeleito em 2012. Em 2009, o então prefeito criou o Programa BH Metas e Resultados (PBHMR) com o propósito de melhorar a prestação dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos de BH. Através do PBHMR, a prefeitura de BH passou a adotar uma gestão estratégica orientada por resultados, consubstanciada no conjunto de ações funcionais e temáticas, integradas de forma multissetorial e estratégica (BELO HORIZONTE, 2009). O PBHMR tinha forte conexão com o Choque de Gestão e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)³⁸, ambos criados na gestão de Aécio Neves no governo de MG. Dividido em 12 áreas de resultado, o PBHMR elegeu a educação como uma delas, apoiada em três projetos sustentadores: ‘Expansão da Educação Infantil’; ‘Expansão da Escola Integrada’; ‘Melhoria da Qualidade da Educação’. O atual sistema de avaliação das escolas da PBH teve sua primeira edição em 2008, na gestão de Fernando Pimentel, passando por mudanças em 2009, no primeiro ano do mandato de Márcio Lacerda. O Programa Avalia-BH avalia o desempenho educacional de todos os alunos do 3º ao 9º ano do Ensino Fundamental da rede municipal de educação por meio de duas avaliações: uma interna, Programa de Avaliação Diagnóstica do Desempenho Escolar; e outra externa, Programa de Avaliação Externa do Desempenho Escolar³⁹.

³⁷ Leia mais em: <http://www2.educacao.mg.gov.br/component/gmg/page/15115-simave>.

³⁸ Documento que contém estratégias de gestão para o estado de MG para o período de 2007 a 2023.

³⁹ Leia mais em: <http://www.avaliahb.caedufjf.net/diagnosticabh/>

Diante dessas informações, as entrevistas realizadas com os(as) diretores(as) escolares foram analisadas utilizando o *software* NVivo 10 e as seguintes categorias e palavras de busca:

Quadro 2 – Categorias de Análise

Categoria	Palavras de Busca
Racionalidade	Gerencialista - eficácia - eficaz(es) — eficiente - meta - eficiência - resultado
Instrumento de controle e regulação I	Responsabilização – responsabilidade – responsável - prestação de contas
Instrumento de controle e regulação II	Teste – PISA – índice – avaliação – indicador – exame - prova - provinha – Ideb – aferição – simulado – <i>ranking</i>
Performatividade	Desempenho - aprendizagem - performance - competência - rendimento – habilidade - resultado – comparabilidade – comparação – comparado
Concepção de justiça	Equidade – qualidade – igualdade – desigualdade – mérito - educação – formação – socialização – justiça – inclusão
O papel do gestor	Pressão – cobrança – cobrando - gestor – gestão – problemas – aprovação – reprovação – controle – formação – autonomia
Perfil da escola	Público – pobreza – vulnerabilidade – comunidade – sociedade – estrutura – condições – família – pais – carente

3.6.1 A predominância da NGP e da igualdade de resultados na educação brasileira

Inicialmente pode-se observar, na análise das entrevistas, um consenso em torno da conexão entre a melhoria da qualidade da educação com as metas e resultados de desempenho como orientação da política educacional do estado e município investigados, assim como a política promovida pelo governo federal já discutida anteriormente. Medidas que fazem parte da lógica de “governança por resultados”, que conjuga a definição de objetivos centrais com a maior autonomia da gestão pedagógica ou financeira das unidades de ensino (MAROY, 2011). Embora essa autonomia seja acompanhada de grandes responsabilidades e de sistemas de avaliação, e em alguns casos de sistemas de sanção ou bonificação, que regulam as performances dos estabelecimentos de ensino. No caso da rede de ensino municipal, tal ideia era observada já no título do projeto orientador da gestão, “BH Metas e Resultados”, como

observou um diretor entrevistado: “A política educacional aqui ela tá clara, tá escrita que é de metas e resultados [...] Ela tá muito mais colada ao que favorece o atingimento das metas e resultados” (Diretor Escola Municipal X).

Os relatos apontaram que os(as) gestores(as) eram pressionados por meio de mecanismos de avaliação, responsabilização e prestação de contas, instrumentos utilizados pelo “Estado Avaliador” supostamente para garantir a gestão de todo o sistema educativo (MAROY; VOISIN, 2013). Tais instrumentos estão incluídos no rol dos princípios da NGP, disseminados a partir da década de 1990, que introduziram na administração pública recursos de gestão característicos do setor privado, como discutido anteriormente.

Nesse sentido, diversas eram as formas de avaliação vivenciadas pelas escolas que monitoravam o desempenho dos estudantes e o trabalho dos(as) diretores(as). Em relação às metas de desempenho estudantil vinculadas diretamente à aprendizagem em Língua portuguesa e Matemática, vários eram os tipos de avaliação desenvolvidos pela escola ou externas a ela que mensuravam ou diagnosticavam as performances dos estudantes.

Tem a prova do estado, Simave, [...] e tem as avaliações externas. Tem o Ideb [...] Tem também o PAAE, mas isso é mais pra direcionar o trabalho dos professores, mas é uma avaliação. Ela já vem prontinha (Diretora Escola Estadual Z).

[...] A escola realiza as suas avaliações internas, os professores dão suas provas e a escola participa de todas as avaliações externas Avalia BH, Ideb, etc. (Diretor Escola Municipal X).

Então, avaliação também de tipo de aprendizagem, leitura, de escrita, tem avaliações municipais e tem as federais também e avaliações normais né [...] Aí tem essa nova agora, a ANA, que já está funcionando (Diretora Escola Municipal Y).

O que demonstra o papel central das avaliações no contexto atual, tornando-se fundamental para a tomada de decisões dos(as) gestores(as) (SOUSA; LOPES, 2010) e constituindo-se também em fatores de responsabilização das unidades de ensino, docentes e gestores(as) escolares. Exemplo disso era a forma como a avaliação dos estudantes impactava na avaliação de desempenho dos(as) diretores(as) escolares.

Eu sou avaliada pelo colegiado da escola, que tem pais, alunos e funcionários. Então, tem parte descritiva, tem parte pra você marcar. Enfim, o colegiado, a inspetora, que é a minha chefia imediata, faz também isto. E a superintendente lá da Superintendência, que eu pertencço à Metropolitana B. De lá eles olham, por exemplo, se tudo aqui foi entregue em dia, prestação de contas, se tem algum problema e tal. Tudo. São avaliados todos os aspectos.

Se os alunos foram bem ou mal nessas avaliações externas. Isso tudo pesa na minha avaliação de desempenho (Diretora Escola Estadual Z).

Além da responsabilização, o alcance das metas de resultados amparado principalmente pelo desempenho dos estudantes em avaliações externas passou a ser fomentado pelo principal indutor das políticas educacionais brasileiras, o Ideb, condicionando repasses de recursos e suporte técnico ao índice, gerando pressão sobre as escolas, aumentada pela presença de cartazes nas unidades de ensino que informavam a sua média do Ideb e que repercutia diretamente na organização escolar, tendo em vista que direcionava o ensino para o alcance das metas. Observam-se, nos relatos, por exemplo, algumas medidas de reforço escolar, propostas tanto por iniciativa da unidade escolar quanto das redes de ensino.

O PIP⁴⁰ é o Projeto de Intervenção Pedagógica que atende as crianças com mais dificuldade de aprendizado. Atende meninos de oito anos que são os que vão para outra escola no final do ciclo e agora está sendo estendido para os de sete também (Diretora Escola Municipal Y).

Esse ano, a Secretaria de Educação está focando mais o trabalho dentro da intervenção, do resgate da leitura para a preparação da avaliação. Então eles dão assim todas as ferramentas para a gente, tempo integral, biblioteca eventual, todo mundo em prol da intervenção pedagógica (Diretora da Escola Estadual W).

Eu sempre recebo estagiários, porque eu gosto. Porque a nossa clientela é uma clientela, bem assim, com problemas de aprendizagem mesmo e eu sempre procuro trazer pessoas para cá para trabalhar (Diretora da Escola Estadual W).

Com o mesmo propósito, atividades de treinamento e preparação para as avaliações externas foram citadas: “Já tem escola que tá orientando os professores a fazerem um pré-Avalia BH” (Diretor Escola Municipal X).

Com isso, o foco nas avaliações acabava repercutindo também nos conteúdos a serem ensinados, correndo o risco de reduzir as finalidades do currículo e empobrecer a proposta educativa (BARRETO, 2013).

O currículo passou a ser definido pelas avaliações externas, então, nesse sentido, é preciso também que a gente lute também contra isso. Os instrumentos das avaliações internas e externas eu considero que eles têm uma dimensão positiva. Ele pode contribuir para reflexão da escola para que passe a atuar em aspectos que avaliação detectou e que de fato a discussão da escola leva a mostrar que aquele aspecto não foi bem trabalhado. Isso é

⁴⁰ O PIP se destina aos estudantes do 2º ao 9º anos do Ensino Fundamental que apresentam baixo desempenho nas avaliações sistêmicas (Provinha Brasil, Proalfa e Avalia BH) e aos estudantes retidos em Língua Portuguesa e Matemática. Leia mais em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1111478>

ótimo! Agora, transformar o currículo da escola num currículo exigido pelas avaliações externas não né (Diretor Escola Municipal X).

A utilização da avaliação e de indicadores como forma de monitorar o processo de ensino-aprendizagem foi ressaltada nos relatos, contudo seus limites também.

Dizem que a estatística é assim, ela mostra muita coisa e não mostra tudo. Então eu parto dessa ideia, eu sou adepto das avaliações internas e externas, eu as entendo como um mecanismo que pode contribuir para a melhoria das políticas públicas. Agora, as avaliações desses índices mostram tudo? Não, não mostra, não dá conta de captar todas as dimensões da formação. (Diretor Escola Municipal X).

Com relação à prestação de contas, alguns mecanismos foram explicitados expondo medidas de controle sobre o trabalho da gestão, pois, como já dito, apesar de os processos de descentralização (administrativa e financeira) terem acarretado na maior flexibilização das atividades da gestão escolar, novas formas de controle e vigilância foram impostas (OLIVEIRA, 2009a). Nesse contexto, o colegiado escolar ganhou papel de destaque, principalmente no controle da gestão financeira.

A prestação de contas ela é bem severa. Eu tenho critérios para seguir, eu faço a prestação, eu tiro uma cópia, tenho meu arquivo aqui também, porque depois some lá né. E o colegiado tem que assinar, a inspetora tem que avaliar tudo. Então, é tudo assim bem fiscalizado, bem controlado (Diretora da Escola Estadual W).

Qualquer ação que a gente faz aqui passa por eles (Colegiado) [...] O colegiado tem que deliberar, ver a necessidade e aprovar ou não (Diretora Escola Municipal Y).

O que contrariava o pressuposto que previa o maior grau de autonomia das unidades de ensino e dos gestores(as) propalado pelas políticas gerencialistas.

A gente não tem tanta autonomia não. Tudo tem de ser de acordo com o que tá lá. Autonomia? O diretor não tem autonomia. Muito pouca autonomia. É uma liberdade vigiada (Diretora Escola Estadual Z).

Apesar das exigências a serem cumpridas pelas políticas de resultados, principalmente no que tange ao desempenho dos estudantes nas avaliações externas, vários fatores intra e extraescolares eram desconsiderados pelas avaliações, deixando de fora muitos elementos que interferem no cotidiano escolar. Algumas dificuldades correlacionadas com as condições de trabalho da gestão, tais como horas excessivas de trabalho e baixos salários, e dos docentes, como sobrecarga de trabalho, precarização das condições e responsabilização pelos fracassos e sucessos escolares dos estudantes, foram citadas nas falas, mas não computadas pelos índices.

Outros fatores desconsiderados pelas políticas de resultados, mas com influência direta no desempenho do trabalho da gestão escolar e no rendimento dos estudantes nas escolas, estavam ligados à localização periférica das escolas e à situação socioeconômica dos estudantes.

Eles vêm do Morro das Pedras, Ventosa. Então, assim, é de área de vulnerabilidade social mesmo. Aquela hora mesmo que eu estava lá em cima, eu tava com uma mãe, o menino que chegou semana passada, no primeiro dia, ele já apertou o professor. Aí eu descobri agora que o menino tá de liberdade assistida (Diretora Escola Estadual Z).

A escola está localizada num bairro, que é um dos bairros periféricos de Belo Horizonte. O segundo, talvez o terceiro em população e também talvez o primeiro, quase com certeza, o primeiro em equipamentos públicos ou em deficiência de equipamentos públicos. [...] Então a infraestrutura (da região) é muito precária. [...] Se você começa a pisar 50 metros daqui pra lá é esgoto a céu aberto e as moradias são precaríssimas, são barracos sem água, sem luz. 60% de alunos de situação econômica precaríssima, a maioria deles participa dos programas do governo federal, do Bolsa Família por exemplo, e os outros 40% estão no entorno da escola em situação socioeconômica um pouco melhor, mas ainda bastante precária (Diretor Escola Municipal X).

Aqui é uma região carente, estamos lidando com áreas de vila, né. O aglomerado é aqui embaixo, é carente. [...] É área de risco, tráfico de drogas. Até que o convívio com a clientela, com a comunidade é tranquilo... A gente percebe, assim, crianças com dificuldade de aprendizado, a gente sente que é problema de família, a gente não consegue diálogo, é perigoso tratar certos assuntos (Diretora Escola Municipal Y).

A carência das regiões que as escolas estavam inseridas tornava a relação entre a unidade educacional e a comunidade mais próxima.

Como eu disse anteriormente, os equipamentos públicos aqui são precaríssimos, o equipamento que mais se destaca na comunidade é a própria escola. Então a escola é utilizada diuturnamente pela comunidade escolar, inclusive nos finais de semana. Então a comunidade acaba cuidando também da escola (Diretor Escola Municipal X).

O sonho dessa comunidade aqui era ter uma quadra. [...] Depois que essa escola ficou assim, até as casas melhoraram. Todo mundo quis pintar a casa. O bairro mudou depois que a escola melhorou, então é muito importante a escola ser um espaço agradável para melhorar a comunidade (Diretora da Escola Estadual W).

Minha relação é muito boa com a comunidade. Eu posso falar o que eu quero, às vezes, o que eu falo o outro já não pode falar. Então, eles já gostam, eles sabem que eu gosto deles. E tem cada caso aqui meu filho que você fala, num é possível, gente que nem é da nossa comunidade chegar e perguntar se o marido pode fazer vasectomia, como é que vai ficar. Pergunta tudo aqui. Mas o importante é escutar a comunidade, às vezes dá uma palavrinha né (Diretora da Escola Estadual W).

Fatores como os citados, principalmente relacionados à condição socioeconômica dos estudantes e o meio em que vivem, não podem ser negligenciados

pelas escolas nem pelos(as) gestores(as) que necessitam administrar tanto o alcance das metas quanto o acolhimento de seu público. Uma nota técnica da Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (n. 314, de 12 de novembro de 2012) apontou que as escolas que recebem o público mais carente, maioria beneficiários do PBF, são também aquelas em condições mais precárias, ou seja, mais pobres. Desse modo, como esperar que os estudantes de escolas, muitas vezes sem redes de esgoto ou equipamentos básicos como bibliotecas, consigam obter resultados satisfatórios nos testes enquanto há outras questões prioritárias que precisam ser solucionadas? Como comparar resultados entre escolas e redes de ensino com tantas diferenciações entre elas? Como gerir escolas sem recursos financeiros adequados para o seu bom funcionamento?

[...] A gente tem que fazer uma mágica. Eu tô aqui precisando de verba pra... verba não, é uma parcela que eles mandam pra gente pra manutenção da escola. A última parcela, geralmente, é depositada em janeiro. Até hoje não foi. A gente tem que ficar negociando essas coisas. Você não pode comprar também e pagar depois não, sabe? Então, tem que ficar segurando daqui e dali (Diretora Escola Estadual Z).

Diante de situações como essas, é importante repensar se a sistemática de avaliação da educação básica vigente no país desde 1990 e intensificada com a criação do Ideb consegue dimensionar de fato a qualidade educacional brasileira. É preciso discutir sobre as questões que interferem diretamente nos resultados dos índices, mas que estão sendo desconsideradas. E ainda, refletir se essa concepção de educação que centra prioritariamente nos conteúdos mensurados pelas avaliações é realmente a formação que se pretende de crianças e adolescentes, muitas vezes carentes de acesso a outras fontes de informação, conhecimento e cultura.

Apesar de essa noção de justiça ser cada vez mais predominante no sistema educacional brasileiro, durante os governos democrático-populares, principalmente durante o governo Lula, um conjunto de políticas sociais e educacionais de enfrentamento à pobreza foi colocado em curso. Políticas de inclusão social e de valorização da diversidade foram apresentadas e desenvolvidas no contexto educacional pensando na melhoria das condições de vida e na formação integral dos sujeitos, especialmente os mais pobres. Nesse cenário, é colocada em prática outra noção de justiça escolar alternativa: a ideia hegemônica de igualdade de resultados em programas e políticas disseminados, principalmente, pela Secad, transformada posteriormente em Secadi. Dentre eles, o PME, tema do próximo capítulo, que fomentava a extensão da

jornada educativa das escolas brasileiras por meio da oferta de atividades socioeconômicas que objetivavam a educação integral das crianças e adolescentes, especialmente os mais pobres. Além das discussões sobre o processo de implementação de políticas de diversidade e inclusão social no país, influenciadas especialmente pela luta dos movimentos sociais e por recomendações de organismos internacionais como a Unesco, o que culminou na criação da Secad e do PME no governo Lula, o próximo capítulo também analisará o que os(as) diretores(as) relataram sobre o programa e sua concepção de educação e justiça.

CAPÍTULO 4 – A DIVERSIDADE NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS GOVERNOS LULA E DILMA ROUSSEFF: O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

Os capítulos anteriores discorreram sobre algumas ambiguidades e contradições dos governos de Lula e Dilma Rousseff, bem como seus reflexos nas políticas educacionais brasileiras. Ficou demonstrado como o Ideb origina-se em 2007 amparado por uma noção de justiça que preza a igualdade de resultados coadunada com os preceitos de organismos internacionais, especialmente a OCDE, e de grupos tidos da sociedade civil, como o TPE, formado majoritariamente por empresários. Entretanto, para contrapor tal política e sua visão de justiça, foram analisadas, neste capítulo, algumas medidas educativas implantadas pelos mesmos governos, caracterizadas por lógicas que priorizavam a diversidade, a inclusão social e a educação integral dos estudantes.

Para isso, foi feito um breve levantamento de recomendações internacionais sobre a diversidade cultural disseminada principalmente nos documentos e relatórios da Unesco que se conectam com os objetivos de algumas políticas educacionais brasileiras instituídas nos referidos governos. Em seguida, serão apresentadas algumas das ações realizadas no contexto educacional brasileiro, originadas principalmente durante o governo Lula, no sentido de atender às demandas de movimentos sociais, em especial os identitários, dando destaque para a criação, em 2004, da Secad do MEC. Para então discorrer sobre a implementação do PME, uma das políticas constituídas dentro da Secad, que fomentava a ampliação da jornada diária escolar sob a perspectiva da educação integral, apresentando concepções de justiça que visavam, por exemplo, ao reconhecimento da diversidade e à inclusão social dos alunos mais vulneráveis socialmente. Por fim, serão examinados alguns documentos oficiais e a legislação pertinente ao PME buscando identificar as noções de justiça objetivadas pelo programa. Serão ainda analisadas entrevistas semiestruturadas realizadas com os(as) diretores(as) pela pesquisa “Autonomia e responsabilização no contexto escolar: os desafios para os diretores frente às exigências de justiça social e eficiência educativa” (Gestrado - Universal/CNPq, 2013), procurando interpretar como esses atores sociais percebem e lidam com essas diferentes lógicas dentro da mesma instituição.

4.1 Recomendações internacionais sobre a diversidade: o protagonismo da UNESCO

Conforme será discutido adiante, o PME tinha o objetivo de fomentar a ampliação da jornada escolar ancorado sob uma perspectiva de educação integral que levava em consideração a diversidade pensada a partir da articulação de distintos saberes (comunitários e escolares) e da complexidade de experiências sociais que constitui os sujeitos. Pensado sob a ótica, principalmente, da diversidade cultural, o PME tornou-se uma importante medida que contrapunha a lógica seletiva e homogeneizante dos currículos escolares. Ao centrar na diversidade cultural, o PME alinhava-se a outras políticas educativas promovidas pelo MEC, especialmente no âmbito da Secad, e as recomendações de organismos internacionais como a UNESCO.

Apesar de o tema da cultura ser uma preocupação antiga do sistema capitalista, observada desde o final da Segunda Guerra Mundial, a discussão sobre a diversidade cultural no campo da educação pode ser considerada recente. Apresentada em resposta à crise econômica mundial e aos movimentos sociais, seus termos vêm se tornando cada vez mais marcantes nos documentos internacionais e nacionais, nos debates contemporâneos e nos encaminhamentos das políticas públicas nas últimas décadas do século XX (CARVALHO; FAUSTINO, 2015, p. 111).

Diante da crescente afirmação das identidades, a ideia de diversidade cultural tornou-se acontecimento significativo, especialmente em sociedades geradas pelo colonialismo europeu, em que grupos e indivíduos reafirmam seus particularismos locais e suas identidades étnicas, raciais, culturais ou religiosas (RODRIGUES; ABRAMOWICZ, 2013, p. 17); despertando a atenção dos organismos internacionais para os atributos da globalização que vão além dos aspectos econômicos e tecnológicos, à medida que as análises estritamente socioeconômicas apresentavam seus limites.

O reconhecimento da diversidade cultural tem sido objeto de informes e resoluções de organismos internacionais, em especial da UNESCO, que têm formulado e conduzido ações para o controle e a coesão social, dando ênfase a grupos considerados vulneráveis: indígenas, afrodescendentes, deficientes, jovens e mulheres pobres (CARVALHO; FAUSTINO, 2015, p. 111).

Por compreender a importante influência das recomendações dos organismos internacionais sobre as políticas educacionais desenvolvidas nos governos Lula e Dilma Rousseff, que possuíam no seu cerne o reconhecimento da diversidade cultural e a inclusão social, tal como o PME, foi realizada uma breve síntese sobre o papel desempenhado pela UNESCO no contexto das reformas educacionais contemporâneas.

Tal como aponta Dale (2004), há na atualidade uma agenda globalmente estruturada para a educação, uma agenda partilhada, mediada pelas orientações dos organismos internacionais que indicam princípios, diretrizes e ações, que, ao longo das últimas décadas, vêm orientando os sistemas educacionais; conforme demonstrado no capítulo anterior, quando se discutiu o papel da OCDE na regulação transnacional da educação por meio da disseminação de uma cultura de metas e avaliações de desempenho dos estudantes em provas estandardizadas. Neste capítulo, buscou-se identificar papel semelhante da UNESCO na difusão de uma agenda pautada na diversidade cultural e suas influências sobre as políticas educacionais desenvolvidas pelos governos democrático-populares investigados reconhecendo que a mesma não exerce tanto poder sobre a educação nacional na atualidade quanto a OCDE.

Apesar de ter adquirido centralidade nas políticas apenas no final do século XX, o tema do reconhecimento e do respeito à diversidade cultural remonta ao final da Segunda Guerra Mundial, quando a discussão sobre raça, racismo, discriminação e etnocentrismo redirecionaram seu significado. Nesse período, a UNESCO foi fundada, em 1945, com objetivos como o combate aos fascismos e às revoluções comunistas que colocavam em risco o sistema capitalista e a promoção da tolerância, e o controle dos movimentos sociais, mediante a educação, a ciência, a cultura e as comunicações (CARVALHO; FAUSTINO, 2015, p. 116).

Ao longo do tempo, o termo diversidade cultural na perspectiva da UNESCO sofreria variações de significado, acomodando-se às mudanças políticas e sociais. Entretanto, merece destaque a ampla definição de cultura consagrada na *Declaração do México sobre Políticas Culturais* resultante da Conferência Mundial do México sobre Cultura e Desenvolvimento, realizada pela UNESCO em 1982 com representantes de mais de 120 países e pesquisadores. Mediante o compromisso de que políticas culturais deveriam ser elaboradas para humanizar as relações capitalistas, a Declaração do México estabeleceu como cultura: “o conjunto dos traços distintivos, espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e

que abarca, para além das artes e das letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças” (UNESCO, 1982, p. 1).

A identidade cultural era constituída como um “conjunto de valores único e insubstituível, já que as tradições e as formas de expressão de cada povo constituem a forma mais acabada de estar no mundo”, e sua afirmação contribui para a libertação dos povos, sendo que “qualquer forma de dominação nega ou deteriora essa identidade” (UNESCO, 1982, p.1). No entanto, havia o reconhecimento de que o universal não poderia ser postulado em abstrato por nenhuma cultura particular, “ele surge da experiência de todos os povos do mundo, cada um dos quais afirma sua identidade”, sendo inseparáveis a identidade cultural e a diversidade cultural (UNESCO, 1982, p. 2).

Por trás dos princípios orientadores de políticas culturais contidos na Declaração estariam, entre os argumentos, as sérias dificuldades econômicas enfrentadas pela comunidade das nações, a crescente desigualdade entre as nações e os múltiplos conflitos e as graves tensões que ameaçavam a paz e a segurança (UNESCO, 1982, p. 1). Dessa maneira, o desenvolvimento de tais políticas tinham o intuito de fortalecer a coesão social e garantir a paz mundial.

Para tal, a educação tornava-se numa importante ferramenta ao ser considerada o “meio por excelência para transmitir os valores culturais nacionais e universais”, devendo “procurar a assimilação dos conhecimentos científicos e técnicos sem detrimento das capacidades e valores dos povos” (UNESCO, 1982, p. 4).

Ao longo da década de 1980 e a de 1990, outros documentos foram formulados, reiterando as propostas de reforma pela via cultural e escolar. Iniciaram-se em todo continente latino-americano reformas constitucionais com a aprovação e ou ampliação de direitos culturais, caso da promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CARVALHO; FAUSTINO, 2015, p. 120).

No que tange à educação, destacam-se algumas declarações e relatórios que influenciaram e ainda influenciam as políticas educacionais brasileiras desenvolvidas desde a década de 1990, em especial aquelas realizadas nos governos de Lula e Dilma Rousseff, que se embasavam nas questões relativas à diversidade cultural e à inclusão social.

Primeiramente destaca-se a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem* que decorreu de uma Conferência

realizada pela Unesco em Jomtien, Tailândia, em 1990, abordada anteriormente nesta tese. Baseada no preceito de que "toda pessoa tem direito à educação" da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1948, a Declaração EPT foi formulada “entendendo que a educação pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e ambientalmente mais puro, que, ao mesmo tempo, favoreça o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional” (UNESCO, 1990, p. 1).

Preocupada com a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de cada pessoa (criança, jovem ou adulto), tanto no que concerne aos seus instrumentos essenciais (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo e a solução de problemas) quanto aos seus conteúdos básicos (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), acreditava que os mesmos são necessários para a sobrevivência dos seres humanos e para o desenvolvimento pleno de suas potencialidades. Reconhecendo, simultaneamente, que a amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de satisfazê-las variam segundo cada país e cada cultura (UNESCO, 1990, p. 2).

A satisfação dessas necessidades conferiria aos membros de uma dada sociedade a:

Possibilidade e a responsabilidade de respeitar e desenvolver a sua herança cultural, linguística e espiritual, de promover a educação de outros, de defender a causa da justiça social, de proteger o meio-ambiente e de ser tolerante com os sistemas sociais, políticos e religiosos que difiram dos seus, assegurando respeito aos valores humanistas e aos direitos humanos comumente aceitos, bem como de trabalhar pela paz e pela solidariedade internacionais em um mundo interdependente (UNESCO, 1990, p. 2).

Com isso, um outro objetivo, “não menos fundamental”, do desenvolvimento da educação abordado pela Declaração EPT é o “enriquecimento dos valores culturais e morais comuns”, nos quais os indivíduos e a sociedade encontrariam sua identidade e sua dignidade (UNESCO, 1990, p. 2).

A Declaração EPT, ao tratar da universalização do acesso à educação, diz que é preciso tornar a educação básica equitativa. O “acesso à educação de meninas e mulheres”, “a superação de todos os obstáculos que impedem sua participação ativa” e “a eliminação de preconceitos e estereótipos de qualquer natureza” estão presentes no texto, como também o compromisso efetivo para superar as disparidades educacionais:

Os grupos excluídos - os pobres: os meninos e meninas de rua ou trabalhadores; as populações das periferias urbanas e zonas rurais, os

nômades e os trabalhadores migrantes; os povos indígenas; as minorias étnicas, raciais e linguísticas: os refugiados; os deslocados pela guerra; e os povos submetidos a um regime de ocupação - não devem sofrer qualquer tipo de discriminação no acesso às oportunidades educacionais (UNESCO, 1990, p. 4).

Destacando-se ainda a atenção especial requerida pelas pessoas com deficiência: “é preciso tomar medidas que garantam a igualdade de acesso à educação aos portadores de todo e qualquer tipo de deficiência, como parte integrante do sistema educativo” (UNESCO, 1990, p. 4).

Para a garantia da educação básica e conseqüentemente a promoção individual e social de todos, a Declaração EPT apostava num “compromisso político” e numa “vontade política”, “respaldados por medidas fiscais adequadas e ratificados por reformas na política educacional e pelo fortalecimento institucional, bem como políticas de apoio nos setores social, cultural e econômico” (UNESCO, 1990, p. 6).

Outro documento relevante a ser detalhado é o Relatório *Educação: um Tesouro a Descobrir* de 1996, originalmente chamado de Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, elaborado por uma Comissão Internacional de especialistas sob encomenda da UNESCO e coordenada por Jacques Delors. Segundo Carvalho e Faustino (2015, p. 249), a finalidade desse Relatório, mais conhecido como Relatório Delors, era instituir uma política universal de educação que, baseada em uma filosofia liberal humanitária, formasse cidadãos tolerantes e aptos a viver em paz em um sistema produtor de desigualdades.

Mediante ao desencanto e desilusão vivenciados por aqueles que viram a perspectiva de um mundo melhor com o fim da Guerra Fria e pela constatação que as tensões permaneceriam latentes, tanto entre nações como entre grupos étnicos, ou a propósito de injustiças acumuladas no plano econômico e social, a Comissão considerava: “dever de todos os responsáveis, num contexto marcado pela crescente interdependência dos povos e pela globalização dos problemas, avaliar os riscos apontados e organizar-se de modo a afastá-los” (UNESCO, 1996, p. 13). Aprender a viver juntos nesta “aldeia global” era uma questão central para a Comissão.

Para tanto, era preciso encarar de frente tensões que, não sendo novas, constituíam o cerne da problemática do século XXI, tais como: entre o global e o local; entre o universal e o singular; entre a tradição e a modernidade; entre a indispensável competição e o cuidado com a igualdade de oportunidades. À educação cabia a nobre tarefa de despertar em todos, segundo as tradições e convicções de cada um, respeitando

inteiramente o pluralismo, esta elevação do pensamento e do espírito para o universal e para uma espécie de superação de si mesmo (UNESCO, 1996, p. 15).

O conceito de educação ao longo de toda a vida aparece como uma das chaves de acesso ao século XXI, criado em resposta ao desafio de um mundo em rápida transformação dadas as vantagens que oferece em matéria de flexibilidade, diversidade e acessibilidade no tempo e no espaço. A educação ao longo da vida “além das necessárias adaptações relacionadas com as alterações da vida profissional, ela deve ser encarada como uma construção contínua da pessoa humana, dos seus saberes e aptidões, da sua capacidade de discernir e agir” (UNESCO, 1996, p. 18). E, ainda, deve levar cada um “a tomar consciência de si próprio e do meio ambiente que o rodeia, e a desempenhar o papel social que lhe cabe enquanto trabalhador e cidadão” (UNESCO, 1996, p. 18).

Diante da crise das relações sociais, o Relatório considerava que a educação deveria assumir a árdua tarefa de fazer da diversidade um fator positivo de compreensão mútua entre indivíduos e grupos humanos, devendo dar a todos os meios necessários a uma cidadania consciente e ativa, que só pode realizar-se, plenamente, num contexto de sociedades democráticas (UNESCO, 1996, p. 52). Para o Relatório,

A educação pode ser um fator de coesão, se procurar ter em conta a diversidade dos indivíduos e dos grupos humanos, evitando tornar-se um fator de exclusão social. O respeito pela diversidade e pela especificidade dos indivíduos constitui, de fato, um princípio fundamental, que deve levar à proscrição de qualquer forma de ensino estandardizado. Os sistemas educativos formais são, muitas vezes, acusados e com razão, de limitar a realização pessoal, impondo a todas as crianças o mesmo modelo cultural e intelectual, sem ter em conta a diversidade dos talentos individuais. Tendem cada vez mais, por exemplo, a privilegiar o desenvolvimento do conhecimento abstrato em detrimento de outras qualidades humanas como a imaginação, a aptidão para comunicar, o gosto pela animação do trabalho em equipe, o sentido do belo, a dimensão espiritual ou a habilidade manual. De acordo com as suas aptidões e os seus gostos pessoais, que são diversos desde o nascimento, nem todas as crianças retiram as mesmas vantagens dos recursos educativos comuns. Podem, até, cair em situação de insucesso, por falta de adaptação da escola aos seus talentos e às suas aspirações (UNESCO, 1996, p. 55).

A Comissão acabou elegendo, como um dos princípios fundamentais da sua reflexão, o respeito pelo pluralismo.

Mesmo que as situações sejam muito diferentes de um país para o outro, a maior parte dos países caracteriza-se, de fato, pela multiplicidade das suas raízes culturais e linguísticas. Nos países outrora colonizados, como os da África subsaariana, a língua e o modelo educativo da antiga metrópole sobrepuseram-se a uma cultura e a um ou a vários tipos de educação tradicionais. A busca de uma educação que sirva de fundamento a uma identidade própria, para lá do modelo ancestral e do modelo trazido pelos

colonizadores, manifesta-se, sobretudo, pela crescente utilização das línguas locais no ensino. A questão do pluralismo cultural e linguístico surge, também, em relação às populações autóctones, ou aos grupos migrantes, para os quais há que encontrar o equilíbrio, entre a preocupação de uma integração bem-sucedida e o enraizamento na cultura de origem. Qualquer política de educação deve estar à altura de enfrentar um desafio essencial, que consiste em fazer desta reivindicação legítima um fator de coesão social. É importante, sobretudo, fazer com que cada um se possa situar no seio da comunidade a que pertencem primariamente, a maior parte das vezes, em nível local, fornecendo-lhe os meios de se abrir às outras comunidades. Neste sentido, importa promover uma educação intercultural, que seja verdadeiramente um fator de coesão e de paz (UNESCO, 1996, p. 55).

Nesse contexto, surge como prioridade a definição de uma educação adaptada aos diferentes grupos minoritários tendo como finalidade levar as diferentes minorias a tomar nas mãos o seu próprio destino (UNESCO, 1996, p. 59). A educação para o pluralismo, além de constituir-se como um princípio ativo de enriquecimento cultural e cívico das sociedades contemporâneas, seria também uma barreira contra a violência. A educação para a tolerância e para o respeito ao outro seria ainda uma condição necessária à democracia.

Finalmente, se se busca uma relação sinérgica entre a educação e a prática de uma democracia participativa então, além da preparação de cada indivíduo para o exercício dos seus direitos e deveres, convém apoiar-se na Educação permanente para construir uma sociedade civil ativa que, entre os indivíduos dispersos e o longínquo poder político, permita cada um assumir a sua parte de responsabilidade como cidadão ao serviço de um destino autenticamente solidário. A educação dos cidadãos deve realizar-se durante toda a vida para se tornar uma linha de força da sociedade civil e da democracia viva. Confunde-se, até, com a democracia, quando todos participam na construção de uma sociedade responsável e solidária, respeitadora dos direitos fundamentais de cada um (UNESCO, 1996, p. 63).

O Relatório ainda propõe, para poder dar resposta ao conjunto das suas missões, que a educação se organize em torno de quatro aprendizagens fundamentais que, ao longo de toda a vida, seriam de algum modo, para cada indivíduo, os pilares do conhecimento: *aprender a conhecer*, isto é adquirir os instrumentos da compreensão; *aprender a fazer*, para poder agir sobre o meio envolvente; *aprender a viver juntos*, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; finalmente *aprender a ser*, via essencial que integra as três precedentes (UNESCO, 1996, p. 61).

Apesar de os quatro pilares do conhecimento merecerem a mesma atenção, conforme aponta o Relatório, o último pilar requer, neste estudo, um pouco mais de atenção tendo em vista que apresenta alguns dos princípios fundamentais da concepção de educação integral proposta pelo PME. Segundo ele,

A educação deve contribuir para o desenvolvimento total da pessoa — espírito e corpo, inteligência, sensibilidade, sentido estético, responsabilidade pessoal, espiritualidade. Todo o ser humano deve ser preparado, especialmente graças à educação que recebe na juventude, para elaborar pensamentos autônomos e críticos e para formular os seus próprios juízos de valor, de modo a poder decidir, por si mesmo, como agir nas diferentes circunstâncias da vida (UNESCO, 1996, p. 63).

Tal ideia já era expressada pelo Relatório *Aprender a Ser*, elaborado pela Comissão Internacional para o Desenvolvimento da Educação, organizado pela UNESCO e coordenado por Edgar Faure entre os anos 1971 e 1972. Mediante a constatação de uma “crise da educação”, o Relatório Faure, como ficou conhecido, apontava que a educação, mais que nunca, deveria conferir a todos os seres humanos a liberdade de pensamento, discernimento, sentimentos e imaginação de que necessitavam para desenvolver os seus talentos e permanecerem, tanto quanto possível, donos do seu próprio destino (UNESCO, 1996, p. 100). Para isso, dedicava todo seu interesse a duas noções fundamentais: a educação permanente e a cidade educativa.

Se os estudos não podem mais constituir um “todo” definitivo, que se distribui e se recebe antes da entrada na vida adulta, qualquer que seja o nível da bagagem intelectual e a idade desta entrada, é então preciso reconsiderar os sistemas de ensino no seu conjunto e mesmo na sua concepção. Se o que é necessário aprender é a reinventar e a renovar constantemente, então o ensino torna-se educação e, cada vez mais, aprendizagem. Se aprender é ação de toda uma vida, tanto na sua duração como na sua diversidade, assim como de toda uma sociedade, no que concerne quer as suas fontes educativas, quer as sociais e econômicas, então é preciso ir ainda além na revisão necessária dos sistemas educativos e pensar na criação duma cidade educativa. Esta é a verdadeira dimensão do desafio educativo do futuro. Não há a certeza de que os conservantismos culturais sejam mais fáceis de vencer do que as resistências econômicas ou políticas. Mas se, em face do custo, se calcular o que se espera, como recusar o combate? (FAURE, 1972, p. 246).

A educação deveria permitir ao homem ser ele próprio (vir a ser). Além de dar origem à noção de educação permanente, o Relatório também apresentou o conceito de cidade educativa, um dos pilares que sustentava o PME.

A Comissão do Relatório Delors adere ao postulado do Relatório Faure ao considerar que

O desenvolvimento tem por objeto a realização completa do homem, em toda a sua riqueza e na complexidade das suas expressões e dos seus compromissos: indivíduo, membro de uma família e de uma coletividade, cidadão e produtor, inventor de técnicas e criador de sonhos (FAURE, 1972, p. 264).

Dez anos após a Conferência de Jomtien que resultou no lançamento da Declaração EPT, foi realizada em Dakar, no Senegal, uma Cúpula Mundial de Educação

que deu origem à *Declaração de Dakar Educação para Todos* (2000). Na ocasião, os participantes da Cúpula reafirmaram os compromissos firmados na Declaração de Jomtien (1990), comprometendo-se a alcançar os objetivos e as metas EPT para cada cidadão e cada sociedade, reforçando os quatro pilares do conhecimento apresentados no Relatório Delors.

Nós reafirmamos a visão da Declaração Mundial de Educação Para Todos (Jomtien, 1990), apoiada pela Declaração Universal de Direitos Humanos e pela Convenção sobre os Direitos da Criança, de que toda criança, jovem e adulto têm o direito humano de beneficiar-se de uma educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo, e que inclua aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser. É uma educação que se destina a captar os talentos e o potencial de cada pessoa e desenvolver a personalidade dos educandos para que possam melhorar suas vidas e transformar suas sociedades (UNESCO, 2000, p. 1).

A educação, tida como um direito humano fundamental, conecta-se com o desenvolvimento econômico e a garantia da paz: “chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre países e, portanto, um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI” (UNESCO, 2000, p. 1). Embora questões relativas à diversidade e à inclusão social de populações mais vulneráveis estivessem presentes na Declaração, a preocupação com os resultados escolares mensuráveis também era bastante ressaltada.

Para o alcance dos objetivos, governos, organizações, agências, grupos e associações representadas na Cúpula Mundial de Educação comprometeram-se, entre outras coisas, a:

- a) mobilizar uma forte vontade política nacional e internacional em prol da Educação para Todos, desenvolver planos de ação nacionais e incrementar de forma significativa os investimentos em educação básica;
- b) promover políticas de Educação para Todos dentro de marco setorial integrado e sustentável, claramente articulado com a eliminação da pobreza e com estratégias de desenvolvimento;
- c) assegurar o engajamento e a participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento de estratégias para o desenvolvimento da educação;
- d) desenvolver sistemas de administração e de gestão educacional que sejam participativos e capazes de dar respostas e de prestar contas;
- e) satisfazer as necessidades de sistemas educacionais afetados por situações de conflito e instabilidade e conduzir os programas educacionais de forma a promover compreensão mútua, paz e tolerância, e que ajudem a prevenir a violência e os conflitos;
- f) implementar estratégias integradas para promover a equidade de gênero na educação, que reconheçam a necessidade de mudar atitudes, valores e práticas;
- j) monitorar sistematicamente o progresso no alcance dos objetivos e estratégias de EPT nos âmbitos internacional, regional e nacional;

k) fortalecer os mecanismos existentes para acelerar o progresso para alcançar Educação para Todos (UNESCO, 2000, p. 2).

Outro marco importante no âmbito da UNESCO relativo ao tema aqui abordado foi a publicação da *Declaração Universal sobre Diversidade Cultural* em 2002. Produzida logo após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, constatava que “a cultura se encontra no centro dos debates contemporâneos sobre a identidade, a coesão social e o desenvolvimento de uma economia fundada no saber” e afirma que “o respeito à diversidade das culturas, à tolerância, ao diálogo e à cooperação, em um clima de confiança e de entendimento mútuos, estão entre as melhores garantias da paz e da segurança internacionais”. A UNESCO reafirmava mais uma vez que a promoção da diversidade das culturas seria um fator de preservação da paz e da coesão social, conforme apontava o artigo 2 da Declaração.

Em nossas sociedades cada vez mais diversificadas, torna-se indispensável garantir uma interação harmoniosa entre pessoas e grupos com identidades culturais a um só tempo plurais, variadas e dinâmicas, assim como sua vontade de conviver. As políticas que favoreçam a inclusão e a participação de todos os cidadãos garantem a coesão social, a vitalidade da sociedade civil e a paz. Definido desta maneira, o pluralismo cultural constitui a resposta política à realidade da diversidade cultural. Inseparável de um contexto democrático, o pluralismo cultural é propício aos intercâmbios culturais e ao desenvolvimento das capacidades criadoras que alimentam a vida pública (UNESCO, 2002, p.1).

A diversidade, para a Declaração, manifesta-se na originalidade e na pluralidade de identidades que caracterizam os grupos e as sociedades que compõem a humanidade; sendo ela “fonte de intercâmbios, de inovação e de criatividade”, tão necessária para o gênero humano, quanto a diversidade biológica para a natureza, um patrimônio comum da humanidade (art. 1) (UNESCO, 2002, p. 1). A diversidade cultural era tida ainda como um fator de desenvolvimento, não somente em termos de crescimento econômico, mas também como meio de acesso a uma existência intelectual, afetiva, moral e espiritual satisfatória (art. 3). Bem como um imperativo ético: “ela implica o compromisso de respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, em particular os direitos das pessoas que pertencem a minorias e os dos povos autóctones” (art. 4) (UNESCO, 2002).

Ao Estado cabe definir sua política cultural e aplicá-la, respeitando suas obrigações internacionais (art. 9) e à UNESCO, “servir de instância de referência e articulação entre os Estados, os organismos internacionais governamentais e não

governamentais, a sociedade civil e o setor privado para a elaboração conjunta de conceitos, objetivos e políticas em favor da diversidade cultural” (art. 12) (UNESCO, 2002).

Por fim, destaca-se ainda o Relatório *Investir na Diversidade Cultural e no Diálogo Intercultural* de 2010, formulado com base nos seguintes objetivos:

- Analisar a diversidade cultural em todas as suas facetas, esforçando-se por expor a complexidade dos processos, ao passo que identifica um fio condutor principal entre a multiplicidade de possíveis interpretações;
- Mostrar a importância da diversidade cultural nos diferentes domínios de intervenção (línguas, educação, comunicação e criatividade) que, à margem das suas funções intrínsecas, se revelam essenciais para a salvaguarda e para a promoção da diversidade cultural;
- Convencer os decisores e as diferentes partes intervenientes sobre a importância em investir na diversidade cultural como dimensão essencial do diálogo intercultural, pois ela pode renovar a nossa percepção sobre o desenvolvimento sustentável, garantir o exercício eficaz das liberdades e dos direitos humanos e fortalecer a coesão social e a governança democrática (UNESCO, 2010, p. 1).

Uma nova perspectiva sobre a diversidade cultural é enfatizada, devendo levar em conta a sua natureza dinâmica e os desafios que as mudanças culturais impõem à identidade. A partir da constatação de que é cada vez maior o número de contatos interculturais mantidos pela sociedade,

Contrariamente a procurar-se preservar a identidade em todas as suas formas, deveria instar-se pela concepção de novas estratégias que levem em conta essas mudanças e permitam ao mesmo tempo que as populações vulneráveis respondam mais eficazmente à mudança cultural (UNESCO, 2010, p. 6).

De modo que todas as tradições vivas estariam submetidas à contínua reinvenção de si mesmas.

A diversidade cultural, tal como a identidade cultural, estriba-se na inovação, na criatividade e na receptividade a novas influências. Identidades nacionais, religiosas, culturais e múltiplas A questão das identidades – nacionais, culturais, religiosas, étnicas, linguísticas, baseadas no gênero ou em formas de consumo – adquire cada vez mais importância para as pessoas e grupos que encaram a globalização e a mudança cultural como ameaça às suas crenças e modos de vida. As crescentes tensões que suscita o tema da identidade e amiúde, resultam da aculturação de reivindicações políticas, contrapõem-se a uma tendência mais geral face ao aparecimento de identidades dinâmicas e multifacetadas (UNESCO, 2010, p. 6-7).

O Relatório (2010) apontava como necessário o desenvolvimento de novas visões sobre o diálogo intercultural que superasse as limitações do paradigma do “diálogo entre civilizações”, que pressuponha o reconhecimento e o respeito às diferentes formas de conhecimento e os seus modos de expressão, os costumes e

tradições dos participantes e os esforços por estabelecer um contexto culturalmente neutro que facilite o diálogo e que permita às comunidades expressar-se livremente (UNESCO, 2010, p. 9). Nesse sentido, é preciso a realização de uma análise sobre as diversas formas pelas quais as culturas se relacionam umas com as outras e maior consciência dos valores que partilham e dos seus objetivos comuns, para além de um inventário dos obstáculos a afastar para ultrapassar as diferenças culturais (UNESCO, 2010, p. 9).

A equação cultural que todas as sociedades multiculturais têm que resolver é a de tornar compatível o reconhecimento, a proteção e o respeito das características culturais próprias. Desse modo, a tensão entre as diferentes identidades pode converter-se em força propulsora da renovação da unidade nacional, baseada numa concepção da coesão social como integração da diversidade dos seus componentes culturais (UNESCO, 2010, p. 9).

Nesse cenário, as políticas educacionais:

Têm uma repercussão decisiva no florescimento ou no declínio da diversidade cultural e devem promover a educação pela e para a diversidade. Assim se garante o direito à educação, ao mesmo tempo que se reconhece a diversidade das necessidades dos educandos (especialmente daqueles que pertencem a grupos minoritários, indígenas ou nômades) e a variedade dos métodos e conteúdos conexos. Em sociedades multiculturais cada vez mais complexas, a educação deve auxiliar-nos a adquirir as competências interculturais que nos permitam conviver com as nossas diferenças culturais e não apesar delas. Os quatro princípios de uma educação de qualidade definidos no Relatório da Comissão Mundial sobre Educação para o Século XXI (aprender a ser, aprender a conhecer, aprender a fazer e aprender a viver em conjunto) somente podem aplicar-se com êxito se a diversidade cultural for seu elemento central (UNESCO, 2010, p. 15).

Segundo o Relatório (2010), o direito à educação e a proteção e promoção da diversidade cultural converteriam a pluralidade num requisito fundamental da educação, opondo-se à tendência dos sistemas educacionais em se constituírem em fonte de uniformização.

Apesar do crescente reconhecimento da importância da diversidade do saber (incluindo as tradições locais e indígenas), continua muito divulgada a crença em teorias desligadas de toda e qualquer noção de valor e ancoradas em que não têm relação com os contextos sociais em que se originaram. À medida que o discurso predominante sobre a educação considera que a ciência é universal, revela-se a tendência a estabelecer uma compartimentação redutora entre as formas de conhecimento tradicionais e as de outra modalidade. Porém, as estratégias que encorajam o reconhecimento de formas tradicionais – e mesmo tácitas – do saber podem abrir novas perspectivas para preservação das sociedades vulneráveis, ao mesmo tempo que alargam o campo dos saberes dominantes (UNESCO, 2010, p. 17).

Aprender a conviver é colocado como um dos principais problemas enfrentados pela educação nas sociedades multiculturais, que precisa, além de ser uma educação

multicultural, ser complementada com uma educação intercultural (UNESCO, 2010, p. 17).

Desde os anos 1970, a política do multiculturalismo – nomeadamente nas áreas da educação, da informação, do domínio jurídico, da prática religiosa e do acesso à mídia – foi uma das principais opções escolhidas para assegurar a igualdade na diversidade. Essa política demonstrou, contudo, ter alguns inconvenientes, em particular o de incentivar uma tendência para o isolacionismo cultural. Muitos países têm hoje que encontrar novos modelos que reconciliem a promoção da identidade nacional com a celebração da diversidade. Nesse contexto, o objetivo é ir além da assimilação e do multiculturalismo concebidos em termos de separação, procurando enfatizar as múltiplas interações e os laços, assim como facilitar o acesso a outras culturas, particularmente pelo desenvolvimento de redes e de novas formas de sociabilidade (UNESCO, 2010, p. 29).

A diversidade cultural é chamada a tornar-se um poderoso instrumento de impulso para a renovação das estratégias da comunidade internacional, a favor do desenvolvimento e da paz, baseado no respeito aos direitos humanos universalmente reconhecidos (UNESCO, 2010, p. 23).

Portanto, ao longo dessa breve síntese, constata-se que a UNESCO, através de seus documentos, vem desempenhando um papel importante no contexto global de disseminação de políticas voltadas à diversidade cultural, influenciando algumas políticas educacionais desenvolvidas no Brasil, principalmente durante os governos de Lula e Dilma Rousseff. Carvalho e Faustino (2015, p. 127) evidenciam, contudo, que, no mundo globalizado, essa proposta de educação, que exalta a especificidade e a diversidade de indivíduos e dos grupos humanos, pode constituir-se em uma estratégia de coesão e desenvolvimento social.

4.2 A diversidade nas políticas educacionais do Brasil: a influência do debate internacional e a reivindicação dos Movimentos Sociais

A partir da década de 1990, a noção da diversidade apresentou-se com destaque no debate internacional, no Brasil não foi diferente. O tema passou a constar, ainda que de modo incipiente, nos programas e iniciativas do governo federal, reafirmando o caráter pluricultural da sociedade brasileira e a necessidade de respeito à diversidade (MOEHLECKE, 2009, p. 463).

Além da pressão internacional, Carreira (2015, p. 305) observa que o processo de democratização e de ampliação da participação social no país, impulsionada em

grande parte por Movimentos Sociais, também teria contribuído para a emergência da diversidade no campo das políticas públicas, sobretudo na educação. Apreendida em sua dimensão cultural, a diversidade passa então a ser associada a tais Movimentos, principalmente os identitários, ligados em torno da defesa das “políticas de diferença”, exigindo o reconhecimento na esfera pública e política de grupos definidos como “minoritários”, “subalternos” e por certas formas de feminismo (MOEHLECKE, 2009, p. 463).

A educação torna-se um importante instrumento para se alcançar o respeito e a valorização da diversidade cultural, apesar de a relação entre educação e cultura ser intrínseca ao próprio surgimento da escola. A discussão mais sistemática a respeito da diversidade cultural na área da educação teria ocorrido mais recentemente, afirmam Rodrigues e Abramowicz (2011, p. 250), fruto das críticas ao universalismo e da persistência de indicadores desiguais entre os diferentes grupos étnico-raciais.

A discussão sobre a diversidade na educação brasileira teria centrado inicialmente nos temas relativos ao currículo com a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), em 1997, durante o governo do Presidente FHC, ao apresentar a pluralidade cultural como um tema transversal da educação. Teriam sido apresentadas ainda outras medidas ligadas à diversidade, tais como: a definição na LDB n. 9.394/96 de um capítulo específico para tratar da educação especial, de artigos direcionados à educação indígena e do estabelecimento do dia 20 de novembro como dia da Consciência Negra, bem como a destinação de capítulos específicos para educação especial e a educação indígena no PNE (MOEHLECKE, 2009, p. 465). Contudo, essas ações implantadas teriam sido fragmentadas e formuladas sem que houvesse uma reorientação do conjunto das ações do MEC.

Conforme Carreira (2015, p. 131), o governo FHC, tal como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), articulava o termo “diversidade” ao objetivo de combate à pobreza e inclusão étnico-racial, entendendo-a como um fator fundamental de produtividade econômica de um país. Desse modo, a gestão FHC teria se caracterizado pela consolidação das discussões sobre políticas focais, de combate à discriminação, ao preconceito e ao racismo na esfera pública.

De acordo com Rodrigues e Abramowicz (2011, p. 251), o contexto pós-Durban⁴¹ e a eleição de Lula, com um plano de governo cujas metas contemplavam parte das reivindicações históricas dos Movimentos Sociais que participaram ativamente da campanha presidencial, favoreceram a criação em 2003 de um cenário de muitas expectativas em relação a uma reorganização institucional e de políticas públicas que contemplassem as questões da diversidade.

Dentre as ações específicas implementadas ainda em 2003, destaca-se a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que reuniam um conjunto de ações voltadas para a população afrodescendente, em especial para a atuação junto a comunidades quilombolas, no campo da saúde da população negra e também na área do Ensino de História e Cultura Afro-brasileira nas escolas. Foi sancionada no mesmo ano a Lei n. 10.639, que introduzia a obrigatoriedade da temática história e cultura afro-brasileira na educação básica.

Mas foi com a criação da Secad do MEC, pelo decreto n. 5.159/2004, que a noção de diversidade ganhou realmente espaço na política educacional. Construída com a perspectiva de contribuir para a mudança na política pública, a Secad deveria:

Conseguir compatibilizar o conteúdo universal da educação com o conteúdo particularista e diferencialista de ações afirmativas para grupos, regiões e recortes específicos; dar conta, portanto, de colocar no centro da política pública em educação o valor das diferenças e da diversidade, com seus conteúdos étnico-racial, geracional, de pessoas com deficiência, de gênero, de orientação sexual, regional, religioso, cultural e ambiental (RODRIGUES; ABRAMOWICZ, 2013, p. 251).

Fruto do compromisso histórico do PT com os Movimentos Sociais, tendo em vista a presença de grupos e demandas identitárias no interior do partido desde os seus primórdios nos anos 1980, a Secad nasceu então com a missão de desenvolver programas próprios, transversalizar a questão no conjunto da gestão do Ministério e manter proximidade com a sociedade civil organizada (CARREIRA, 2017, p. 3), empoderando agendas antes invisibilizadas e/ou tratadas residualmente pelas políticas universais.

⁴¹ 3º Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas foi realizada na cidade de Durban, África do Sul, em 2001, contando com a participação do governo federal e de movimentos sociais do Brasil.

Para isso, programas e projetos dispersos em distintas Secretarias⁴² foram incorporados à Secad, cuja organização baseava-se na coordenação, articulação e indução de políticas nos três níveis de governo e na construção de várias câmaras técnicas, comissões e fóruns de diálogo com a sociedade organizada (CARREIRA, 2017, p. 3). Dessa forma, a Secad, além de se preocupar com a articulação entre áreas antes dispersas pelo MEC, estruturava-se de modo que a sociedade civil organizada pudesse participar de suas deliberações através de comissões de assessoramento ou de parcerias na execução de programas e projetos.

A partir de então, a noção de diversidade passou a ser estabelecida como um grande conceito guarda-chuva, envolvendo distintas agendas que se relacionavam com a diversidade sob diferentes perspectivas e conflitos (CARREIRA, 2015, p. 152). Além da alfabetização e educação de jovens e adultos⁴³, integraram a política educacional da Secad as seguintes temáticas e agendas específicas:

(1) educação escolar indígena; (2) educação do campo; (3) educação para as comunidades remanescentes de quilombos; (4) apoio a grupos socialmente desfavorecidos para acesso à universidade; (5) educação para a diversidade étnico-racial e valorização da história e cultura afro-brasileira; (6) educação ambiental; (6) ações educacionais complementares para crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social; (7) educação em Direitos Humanos e; (8) educação para população prisional (BRASIL, 2005, p. 6).

Ainda que a criação da Secad tenha contribuído para a institucionalização de temáticas que até então não eram abordadas na formulação de políticas de educação, Moehlecke (2009, p. 478) nota distintas compreensões de diversidade do governo Lula, apreendendo pelo menos três sentidos distintos e, por vezes, contraditórios, associados: o de inclusão social, de ações afirmativas e de políticas de diferença.

O primeiro sentido da diversidade centrava-se no binômio inclusão/exclusão, com vistas a “incorporar os excluídos a um modelo instituído de política a partir da perspectiva socioeconômica, desconsiderando suas identidades específicas” (BRASIL, 2008). A preocupação com a inclusão social no MEC articulava-se com as políticas

⁴² Secretaria de Educação Infantil e Ensino Fundamental, Secretaria de Educação Média e Tecnológica, Secretaria de Ensino Superior, Secretaria de Educação a Distância, Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo e Secretaria de Inclusão Educacional.

⁴³ Com a criação da Secad, o MEC promoveu uma profunda reorientação das suas políticas visando assegurar uma articulação produtiva entre as iniciativas de alfabetização - desenvolvidas no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado - e a ampliação da oferta de educação de jovens e adultos (EJA) - fomentada por meio do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos / Fazendo Escola (BRASIL, 2005, p. 6).

sociais de cunho compensatório voltadas às populações em situação de pobreza ou em situação “de risco”, entendendo que o acesso à educação teria o papel fundamental de amenizar ou diminuir as desigualdades sociais (MOEHLECKE, 2009, p. 479).

Esse enfoque teria prevalecido na gestão do Ministro Cristovam Buarque (2003-2004), compreendendo a educação como um espaço privilegiado para a inclusão social, resultando na criação em 2003 da Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (Seea) e da Secretaria de Inclusão Educacional (Secie). Em 2004, com a mudança no MEC observada com a substituição do então Ministro da Educação por Tarso Genro e criação da Secad, iniciou-se uma tentativa de articular as ações de inclusão social com a valorização da diversidade étnica e cultural brasileira (MOEHLECKE, 2009, p. 468), perdurando na gestão do Ministro Fernando Haddad.

O segundo enfoque da diversidade, centrado nas chamadas políticas de ações afirmativas ou de discriminação positiva, estaria associado no MEC às políticas de cotas, fossem elas sociais, étnico-raciais, de gênero ou para deficientes, ou então definidas de modo a abranger qualquer política de inclusão social de caráter compensatório (MOEHLECKE, 2009, p. 481). No sentido das políticas de cotas observam-se, por exemplo, o ProUni, ao considerar a “etnia, raça, sexo e a definição de pertencimento a um grupo” dos beneficiados.

Já as “políticas de diferença”, percepção da diversidade cultural difundida pela grande maioria dos Movimentos Sociais, demandavam o igual reconhecimento do direito das diversas culturas de se expressar e de atuar na esfera pública. Diferentemente das políticas universalistas, buscam combater a disseminação de estereótipos e preconceitos direcionados a determinados grupos historicamente inferiorizados em nossa sociedade por meio da valorização positiva de sua identidade e da pluralidade étnico-cultural que caracteriza a sociedade brasileira (MOEHLECKE, 2009, p. 481). Apresentavam-se no MEC articuladas à valorização da diversidade de povos e culturas presentes no país, contrapondo-se a uma visão homogeneizante da sociedade brasileira.

Dessa forma, a autora demonstra que não havia uma orientação única e coerente a respeito da diversidade, mas múltiplas formas de compreendê-las em constante tensão e negociação em tais governos, levando-nos a falar em “diversidades”. Os três sentidos de diversidade cultural estariam presentes simultaneamente e em tensão permanente nas orientações das políticas do MEC, modificando-se conforme a área ou a Secretaria.

A Secad, por exemplo, teria sido a Secretaria que trouxe de modo mais explícito o entendimento da diversidade a partir de uma visão crítica das políticas de diferença. Enquanto a Secretaria de Educação Superior (SESu), por trabalhar especificamente com o ensino superior, reforçou em seus programas a ideia de diversidade como política de inclusão e/ou ação afirmativa. E a Secretaria de Educação Básica (SEB), com a atribuição de formular políticas para toda a educação básica, trabalhava em seus documentos e programas principalmente com a ideia de inclusão social e de diferença como valorização e tolerância à diversidade cultural (MOEHLECKE, 2009, p. 482).

Além das abordagens mencionadas por Moehlecke (2009), observa-se ainda que o termo diversidade cultural apresenta-se com frequência nas políticas educacionais brasileiras ligadas a conceitos como multiculturalismo e interculturalidade, provocando certo esvaziamento conceitual de cultura, segundo Rodrigues e Abramowicz (2013).

Na área da educação, a explosão semântica tem produzido propostas na clave da cultura que se distinguem e que se denominam como multiculturalismos, interculturalismos, culturalismos etc. Ora cultura designa a identidade, ora a diferença e o diverso; ora é aquilo que significa eu, ora é o outro. Ora a cultura é a síntese e o comum de todas as culturas, em uma vertente do interculturalismo, por exemplo; ora é um conjunto, um mosaico de culturas, como no multiculturalismo em uma de suas ramificações. É esse uso generalizado da palavra cultura, associado ao diverso, à diversidade e/ou à diferença, mas também ao uno, ao universal, ao comum e ao local, que tem sido objeto de disputa não só teórica, mas também na prática social, contribuindo para a imprecisão e o esvaziamento conceitual de cultura, diversidade e diferença. Diz-se cultura e já não se sabe mais qual é o sentido atribuído (RODRIGUES; ABRAMOWICZ, 2013, p. 19).

De acordo com Hall (2003, p. 53), o multiculturalismo, termo substantivo, refere-se às estratégias políticas adotadas para governar ou administrar problemas de diversidade e multiplicidade gerados pelas sociedades multiculturais. É usualmente utilizado no singular, significando a filosofia específica ou a doutrina que sustenta as estratégias multiculturais. Pelo menos três grandes aspectos marcam e diferenciam os significados oscilantes associados ao termo no país:

O reconhecimento ou não das hierarquias de poder presentes nas relações entre os diferentes grupos culturais; uma visão mais essencializada ou mais dinâmica da identidade cultural de determinados grupos; a articulação ou não entre as desigualdades socioeconômicas e as diferenças culturais (RODRIGUES; ABRAMOWICZ, 2013, p. 466).

A interculturalidade estaria associada à garantia de uma unidade cultural comum a todos e, portanto, universal, como uma síntese das múltiplas culturas locais, que seria o hibridismo, que não é mais nem uma e nem a outra cultura; são todas, diferentes, híbridas (RODRIGUES; ABRAMOWICZ, 2013, p. 466). A interculturalidade estava na

base da discussão sobre educação integral promovida pelo PME, que teve sua origem na Secad no ano de 2007. Diferentemente da situação das outras agendas da Secretaria, que passaram a ser defendidas pelo PT por meio da proposição e da pressão política de Movimentos identitários, de direitos humanos e de sustentabilidade, a educação integral teria sempre constado na agenda de educação do Partido, defendida por grupos e movimentos de educação de cunho universalista (CARREIRA, 2015, p. 187).

Com a reestruturação do MEC no ano de 2011, no início do governo Dilma, o PME acabou sendo deslocado para a SEB para fortalecer a agenda de educação integral no ensino regular. Além dessa mudança, o Decreto n. 7.480, de 16 de maio de 2011, também incorporava a Secretaria de Educação Especial a Secad, passando a se chamar Secadi (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão).

Assim, é possível constatar que ações desenvolvidas principalmente a partir do governo Lula contribuíram para impulsionar as políticas da diversidade. Contudo, Rodrigues e Abramowicz (2013) revelaram, por meio de um estudo, que o compromisso assumido pelo governo Lula com vários Movimentos Sociais representou menos de 1% da dotação orçamentária do Ministério entre os anos 2003 a 2006.

O MEC ainda teria exercido papel indutor de forma distinta para suas diferentes políticas, de acordo com Carreira (2017), enquanto a indução de algumas macropolíticas estratégicas ancorava-se na forte articulação entre financiamento, assessoria técnica e avaliação externa. Isso significava que o acesso a recursos fundamentais para o atendimento da oferta educativa de municípios e Estados, principalmente daqueles com baixa arrecadação, estava condicionado à adesão ao Ideb e ao PAR. A indução das agendas da Secad/Secadi dava-se por meio da sensibilização, do convencimento e da pressão social para a adesão dos municípios e dos Estados, sem que houvesse, na maior parte das vezes, indicadores ou metas precisas e o desempenho em relação a elas não impactava a imagem pública e a relação do município e do Estado com o MEC (CARREIRA, 2017, p. 18). A convivência desses dois tipos de indução de política educacional pelo MEC pode ter fragilizado o lugar das agendas da diversidade e sustentabilidade, reduzidas muitas vezes a uma questão ética ou de responsabilização de uma sociedade civil organizada que precisa pressionar politicamente para que tais demandas sejam desenvolvidas (CARREIRA, 2017, p. 18).

Como exemplificação dessas políticas de diversidade implementadas nos governos democrático-populares, optou-se, neste estudo, pela análise do PME, que

nasceu na Secad e foi implementado inicialmente pela Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania; o que, segundo Leclerc e Moll (2012b, p. 98), colocava-o na amplitude e na perspectiva da diversidade e da riqueza sociocultural no país, bem como da riqueza em termos de diversidade de projetos educativos escolares e de suas múltiplas conexões com suas comunidades. Desse modo, o PME, ao propor a ampliação da jornada diária escolar de crianças, adolescentes e jovens, inscrevia-se no campo das políticas de ação afirmativas, ao focar prioritariamente os públicos mais vulneráveis socialmente, bem como da política de diferença, ao fomentar a educação integral dos mesmos, preocupada com a valorização e reconhecimento da diversidade.

4.3 A educação integral e em tempo integral no Brasil: as experiências inspiradoras e o papel da educação perante as desigualdades sociais e escolares

Antes de adentrar na discussão sobre a implementação do PME, é importante realizar um breve recuo histórico, buscando reconhecer alguns dos processos que propiciaram a sua formulação que aliava a ampliação da jornada escolar com uma concepção de educação integral de crianças, adolescentes e jovens.

O debate em torno de um modelo educacional que ofereça uma concepção de educação integral, ou seja, uma educação com responsabilidades ampliadas que contemple as dimensões afetiva, ética, estética, social, cultural, política e cognitiva dos sujeitos não é algo recente no país. Ao longo do século passado, diversos movimentos político-filosóficos no Brasil e no mundo defenderam concepções de educação integral. Por tratar-se de um conceito abrangente, acabou comportando distintas finalidades em decorrência dos contextos que emergiram. Diferenças que podem ser observadas no uso dado ao termo por movimentos da primeira metade do século passado no Brasil, que possuíam objetivos completamente distintos: o movimento integralista brasileiro pretendia o disciplinamento dos indivíduos e ordem social; o movimento anarquista, transformação social e de superação da dominação capitalista; e os liberais, o desenvolvimento social e progresso (COELHO, 2013).

Dentre os liberais, destaca-se a presença e obra de Anísio Teixeira, político brasileiro e um dos mentores intelectuais do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932), por sua significativa contribuição no campo educacional e, principalmente, por desenvolver na década de 1950 um modelo educacional de jornada ampliada que

ofertava a educação integral. Para ele, o desenvolvimento da civilização alcançado na primeira metade do século XX decorrente de fatores como a ciência, a industrialização e a democracia justificava a criação de uma nova escola. A escola, diante das transformações sociais advindas com o progresso, deveria ser transformada para formar o novo homem, independente, responsável e autônomo, além de exercer papel fundamental na sociedade de manutenção da democracia. Entretanto, não foi o modelo de escola observado no processo de expansão escolar ocorrido na década de 1920, demandado pela industrialização brasileira. Pelo contrário, Teixeira (1962, p. 120) observa que a “popularização” da educação teria sido realizada à custa da redução do dia escolar e do curso primário para ampliar a matrícula, além da inovação dos turnos escolares, ou seja, o funcionamento da escola em vários turnos, com redução do dia escolar e, por fim, a redução do período de formação dos professores.

Inspirado nas ideias de John Dewey e nas escolas comunitárias norte-americanas, Anísio Teixeira criou o seu modelo educacional em 1950 em Salvador, quando era Secretário de Educação e Saúde da Bahia. O Centro Educacional Carneiro Ribeiro foi concebido pensando nas necessidades dos alunos e de sua preparação para o exercício da cidadania, integrado ao projeto desenvolvimentista de país que surgia. Para isso, a Escola-parque, como o Centro ficou mais conhecido, ofertava o ensino primário em tempo integral, que não poderia ser meramente de instrução, mas deveria oferecer à criança oportunidades completas de vida (TEIXEIRA, 1962, p. 24). O Centro foi pensado dividindo o dia escolar em dois períodos: um de instrução em classe e outro de trabalho, Educação Física, atividades propriamente sociais e atividades artísticas, funcionando como um semi-internato e recebendo os alunos durante oito horas diárias.

Décadas mais tarde foi implementada outra experiência de ampliação do tempo e de educação integral inspirada no modelo educacional de Anísio Teixeira, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs). Criados na década de 1980 na cidade do Rio de Janeiro pelo então Secretário de Educação Darcy Ribeiro, antropólogo e político brasileiro, os CIEPs carregavam consigo, além do propósito de uma formação mais abrangente, um sentido de proteção social das crianças pobres. Por isso, concentravam-se em regiões com populações mais carentes, oferecendo aulas relativas ao currículo básico, complementadas com sessões de estudos dirigidos, atividades esportivas e participação em eventos culturais, numa ação integrada que objetivava elevar o rendimento global de cada aluno (RIBEIRO, 1986 *apud* PARO *et al*, 1988, p. 19).

Apesar de as duas experiências não terem resistido ao tempo por diversos motivos, entre eles político-partidários, as discussões e os modelos de educação propostos por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro influenciaram na elaboração de programas e políticas de educação integral e em tempo integral no Brasil nas duas últimas décadas, especialmente na criação em 2007 do PME.

O debate em torno da educação integral em tempo integral no país também demonstra o papel assumido pela educação a partir das reformas neoliberais dos anos 1990 como um mecanismo de políticas sociais de combate à pobreza, justificado pelas dificuldades encontradas pelos sistemas de proteção social em fazer frente à diversificação da pobreza e ao crescente aumento da desigualdade social. O desafio para a educação passou a ser o de manter a coesão social, garantindo o mínimo de conhecimento para aqueles que estavam excluídos do mercado de trabalho e, para os integrados, a educação teria o papel de produzir novos conhecimentos para gerar meios que permitissem a competitividade em nível internacional (CLEMENTINO, 2013, p. 50).

Assim, além de se afirmar como uma política social de caráter universal com a ampliação da escolaridade e do contingente de alunos atendidos pelos sistemas educacionais, também passou a se orientar pela lógica da focalização ao concentrar esforços para assegurar o acesso e a permanência de grupos mais vulneráveis socialmente na escola; acarretando novas atribuições e proliferação de programas sociais vinculados à escola, como o programa Bolsa Escola e posteriormente o PBF, com o objetivo de favorecer o ingresso e permanência de crianças pobres na escola.

A educação integral e em tempo integral observada nas últimas décadas estaria incluída nesse rol de políticas. Conforme Leclerc e Moll (2012b, p. 97), as políticas de educação integral e em tempo integral teriam sido retomadas nos últimos anos graças ao reconhecimento de seu papel como política positiva para enfrentamento das desigualdades sociais e, conseqüentemente, das desigualdades educacionais. O conceito atual resultaria da reavaliação do papel da instituição escolar, ou seja, relaciona-se à busca dos limites e possibilidades de atuação da instituição escolar (CAVALIERE, 2010, p. 06). Dessa forma, o tratamento dado à educação em tempo integral nos últimos anos faria parte de estratégias de combate às desigualdades sociais e escolares. Algumas

evidências estariam presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)⁴⁴ e no Plano Nacional da Educação (2001-2010)⁴⁵ ao aproximarem à educação integral e à educação em tempo integral a proteção dos alunos de camadas mais vulneráveis socialmente (CLEMENTINO, 2013).

Contudo, foi a partir de providências legais do governo Lula em conjunto com o Poder Legislativo que foram dadas condições efetivas para a ampliação do tempo escolar, prevista desde a LDB/1996 (art. 34), e da oferta da educação integral. Dentre as principais medidas tomadas estava a destinação de recursos financeiros para a jornada em tempo integral dos alunos pela lei do Fundeb e a criação do PME.

4.4 O Programa Mais Educação: novos tempos, espaços e currículos

O PME foi instituído por meio da Portaria Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007, no âmbito das ações do PDE, com o objetivo de fomentar a educação integral dos alunos por meio do apoio às atividades socioeducativas, ampliando a jornada educativa diária⁴⁶ e articulando diferentes ações, projetos e programas nos Estados, Distrito Federal e Municípios. A Portaria teve como signatários diferentes Ministérios: Educação (MEC), Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Esporte (ME) e Cultura (MinC).

De acordo com Moll (2013, p. 9), o programa foi implementado como uma estratégia do governo federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da educação integral, visando contribuir para a qualificação das aprendizagens escolares, a diminuição das desigualdades educacionais e a valorização da diversidade cultural brasileira. As linhas gerais do PME teriam sido pensadas pelas Secretarias do MEC, Secad e SEB, a partir das experiências

⁴⁴ Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, garante às crianças e aos adolescentes a proteção integral e todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-lhes oportunidades a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

⁴⁵ O PNE (2001-2010/) tinha como uma de suas metas a ampliação progressiva da jornada escolar prioritariamente vinculada ao atendimento de crianças das camadas sociais mais necessitadas, devendo o processo pedagógico se adequar às necessidades dos alunos e corresponder a um ensino socialmente significativo.

⁴⁶ Considera-se educação básica em tempo integral a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total que um mesmo aluno permanece na escola ou em atividades escolares, observado o disposto no art. 20 deste Decreto (Art. 4º) (Decreto n. 6.253/2007).

desenvolvidas por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, à luz da complexidade social contemporânea, e de práticas mais recentes vivenciadas pelos municípios de Apucarana (PR), Belo Horizonte (MG) e Nova Iguaçu (RJ)⁴⁷.

A Portaria Interministerial n. 17/2007 orientava que a ampliação do tempo escolar fosse direcionada à formação integral do indivíduo.

Art. 6º O Programa Mais Educação visa fomentar, por meio de sensibilização, incentivo e apoio, projetos ou ações de articulação de políticas sociais e implementação de ações socioeducativas oferecidas gratuitamente a crianças, adolescentes e jovens e que considerem as seguintes orientações:

I - contemplar a ampliação do tempo e do espaço educativo de suas redes e escolas, pautada pela noção de formação integral e emancipadora (BRASIL, 2007c).

Para isso, a orientação legal convocava o conjunto das políticas públicas a convergirem suas ações para a garantia de direitos das crianças, adolescentes e jovens.

A intersectorialidade estava na gênese do PME, concebida pelo Programa como:

A ação conjunta de diferentes políticas públicas, das esferas federal, estaduais e municipais, para atendimento integral das crianças e jovens, envolvendo os diversos ministérios e diferentes iniciativas da sociedade civil, como ONGs e empresas, constituindo redes socioeducativas, que serão capazes de criar outra cultura do educar-formar, usando as potencialidades educativas da comunidade e da cidade (MOLL, 2013, p.10).

Por meio dela, buscava-se construir consensos em torno de metas com as quais todos pudessem se comprometer. Logo, a construção efetiva do PME dava-se em diferentes níveis: entre os gestores dos diversos programas federais e das três esferas de governo, entre as diferentes secretarias em nível municipal e nos territórios por todos aqueles envolvidos na implementação do programa e que tinham proximidade com o cotidiano das crianças e adolescentes (BRASIL, 2009a, p. 27). Além disso, tratava-se de um programa interministerial, do qual faziam parte o MEC, o MDS, ME, MinC, Ciência e Tecnologia (MCT), Meio Ambiente (MMA) e a Secretaria Nacional da Juventude da Presidência da República.

O programa não se limitava apenas ao plano educacional, constituindo-se em ação estratégica para garantia da proteção e do desenvolvimento integral de crianças e

⁴⁷ Desde 2001, a rede pública de educação municipal de Apucarana oferta a educação em tempo integral para todos os alunos 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, com base num processo de pactuação com a sociedade. Em BH, a experiência do Programa Escola Integrada (PEI), da rede municipal de ensino, chama a atenção por objetivar a formação integral dos alunos do ensino fundamental por meio da oferta de atividades diversificadas no contraturno escolar a partir de uma perspectiva de diálogo entre a escola e a cidade. Em Nova Iguaçu, o Programa Bairro Escola colocou em evidência uma proposta de integração e articulação de políticas públicas no âmbito da relação do governo com as comunidades locais através de políticas intersectoriais.

adolescentes que viviam num contexto de intensas transformações (BRASIL, 2009b, p. 18). Por considerarem que a escola sozinha não conseguiria lidar com essa nova proposta educacional, o PME foi constituído principalmente por meio de redes socioeducativas, com parcerias entre a escola e os diversos setores da sociedade, amparando-se na perspectiva do Movimento das Cidades Educadoras.

Como comentado anteriormente, a expressão “cidade educativa” foi definida primeiramente pelo Relatório da UNESCO *Aprender a Ser*, mais conhecido como Relatório Faure (1972). De acordo com o mesmo, a educação, por se tornar cada vez mais uma necessidade essencial de cada indivíduo, deveria transcender a ação da escola e da universidade estendendo à função educativa as dimensões de toda a sociedade. Ele encontrava nas cidades um grande potencial educativo contido nos seus centros de produção, nas suas estruturas sociais e administrativas e nas suas redes culturais tanto pela intensidade das trocas de conhecimentos operadas quanto pela escola de civismo e de solidariedade que constituem. A partir da proposição das noções de cidade educativa e de educação permanente, assim como o do compartilhamento da responsabilidade educativa, o Relatório assumia:

Um conceito de educação enquanto "domínio político" e objeto de "ação política", responsabilizando o Estado, os governos e outros poderes públicos pela sua orientação e provisão. A democracia, o desenvolvimento e a transformação são assumidos como valores centrais das políticas propostas, afirmando-se que a educação é um "fator de libertação", que o "ensino da democracia" é possível e necessário, que a "igualdade de acesso" à educação não é suficiente para garantir a "igualdade de oportunidades", que a autogestão e a participação são elementos indispensáveis a uma escola mais democrática e a uma educação para a cidadania democrática (LIMA, 2004, p. 10).

O *Aprender a Ser* mais do que corresponder a uma política de educação precisa teria sido símbolo dos ideais de inspiração socialdemocrata, típicas de políticas sociais baseadas no conceito de Estado-Providência (LIMA, 2004, p. 14). Foi a partir das ideias do Relatório Faure que, em 1990, nasceu o Movimento das Cidades Educadoras na cidade de Barcelona na Espanha, reunindo numa carta inicial⁴⁸ princípios essenciais ao impulso educador da cidade.

Consoante ao Movimento (1994), a cidade oferece importantes elementos para uma formação integral: é um sistema complexo e ao mesmo tempo um agente educativo

⁴⁸ A elaboração da Carta baseou-se ainda na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), na Declaração Mundial da Educação para Todos (1990), na Convenção nascida da Cimeira Mundial para a Infância (1990) e na Declaração Universal sobre Diversidade Cultural (2001).

permanente e plural. Ela tem sua personalidade própria, integrada no país onde se situa e é, por consequência, interdependente da do território do qual faz parte. Tem objetivo permanente de aprender, trocar, partilhar e enriquecer a vida dos seus habitantes (CARTA das cidades educadoras, 2004, p. 2). O direito a uma cidade educadora é proposto como uma extensão do direito fundamental de todos os indivíduos à educação, devendo ser também uma garantia relevante dos princípios de igualdade entre todas as pessoas, de justiça social e de equilíbrio territorial.

Em vista de ideias como essas e reconhecendo os limites espaciais das escolas que o PME adotou o conceito território educativo entre seus princípios, visto como um lugar de vida, de relações, em que o processo educativo confunde-se com um processo amplo e multiforme de socialização. Logo, a formação dos sujeitos da educação é considerada inseparável das relações e transformações ocorridas no ambiente, a partir do entendimento do caráter territorial dos processos educacionais na escola e na cidade (BRASIL, 2010a).

O programa organizava-se dentro, quando havia espaços disponíveis, e fora das escolas, como dispõe o Decreto n. 7.083, de 27 de janeiro de 2010, que regulamentou o PME:

Art. 1º § 3º 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.

Art. 2º São princípios da educação integral, no âmbito do Programa Mais Educação:

II. a constituição de territórios educativos para o desenvolvimento de atividades de educação integral, por meio da integração dos espaços escolares com equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas públicas, praças, parques, museus e cinemas;

V. o incentivo à criação de espaços educadores sustentáveis com a readequação dos prédios escolares, incluindo a acessibilidade, e à gestão, à formação de professores e à inserção das temáticas de sustentabilidade ambiental nos currículos e no desenvolvimento de materiais didáticos (BRASIL, 2010b, p. 1-2).

A ampliação da jornada escolar era entendida então, pelo PME, como abertura, como aprendizado de um novo olhar sobre o tempo e suas diferentes relações com o território.

Não basta ampliarmos o tempo de permanência na escola, se continuarmos a reproduzir padrões de subjetividades “standards”. Ampliar o tempo e o espaço escolar é o espelhamento de um novo paradigma educativo, com outro fazer comunidade, com outro fazer tempo e espaço (BRASIL, 2010a, p. 33).

Com isso, o entorno escolar era considerado pelo PME buscando ressignificar a prática educativa, associando a escola com a vida da comunidade e considerando os saberes emanados do contexto local, mas também dividindo com a comunidade e com as demais instituições próximas a responsabilidade educativa (BRASIL, 2010a, p. 17).

Com o intento de estabelecer um diálogo ampliado entre escolas e comunidades, o PME propunha uma metodologia de troca entre os saberes escolares e os saberes comunitários. O Programa partia da premissa que a educação integral não se limitava ao aumento do tempo e espaço, mas também da ideia de que os estudantes são seres portadores de uma complexa experiência social e merecem atenção diferenciada, pois são fruto de processos igualmente diferenciados (BRASIL, 2009c, p. 14).

De acordo com Moll e Leclerc (2013, p. 300), nesse contexto de encontros humanos e de encontro do território tipicamente escolar com seu entorno - sua comunidade, poderiam ser produzidas as condições para a expressão da diversidade étnica, racial, religiosa, de orientação sexual que constitui os sujeitos; o que poderia acarretar, segundo as autoras, na quebra de imagens fixas no padrão branco, masculino, letrado, urbano, industrial (ainda tão recorrentes na educação) com a entrada dos sujeitos reais com suas histórias, tradições e idiossincrasias, levando a escola a reconstituir as suas matrizes.

Diante disso, o PME propunha uma educação integral intercultural.

A educação intercultural surge no âmbito da luta contra os processos de exclusão social por meio dos diversos movimentos sociais que reconhecem o sentido e a identidade cultural de cada grupo e, ao mesmo tempo, busca constituir-se através do espaço de diálogo/conflito/negociação que possuem como desafio. A educação intercultural desenvolve-se na busca por espaços de interação de grupos diferenciados e enriquece-se neste processo (BRASIL, 2009c, p. 15).

A educação integral intercultural estaria situada entre culturas/saberes, haja vista que a interculturalidade se remete ao encontro e ao entrelaçamento, àquilo que acontece quando os grupos entram em relações de trocas (BRASIL, 2009c, p. 15). Nessa perspectiva, o diálogo entre a diversidade dos saberes escolares, com relações diretas com o circuito acadêmico, e dos saberes comunitários, que representam o universo cultural local, era algo tido como enriquecedor, desafiando escola e comunidade a se expandirem uma em direção à outra e se completarem.

Qualquer escola está inserida em uma comunidade com especificidades culturais (saberes, valores, práticas, crenças etc.) – algumas são centros

catalisadores de mais de uma experiência comunitária, pois reúnem alunos de distintos espaços sociais. Nós educadores precisamos reconhecer a autonomia das condições culturais da comunidade onde nossa escola está localizada, as origens culturais e sociais de nossos alunos; e a partir delas assumir um ponto de vista relacional, segundo o qual toda cultura, por ser produzida num tempo e espaço, não é estática, está em comunicação permanente com outras (BRASIL, 2009c, p. 19).

Pensando nisso, o PME utilizava a Mandala⁴⁹ de Saberes que funcionava como ferramenta de auxílio à construção de estratégias pedagógicas para a educação integral capaz de promover condições de troca entre saberes diferenciados.

As Mandalas de Saberes propõem-se como estruturas de dupla codificação: nem isto ou aquilo, mas isto e aquilo. Nessa perspectiva, o educador abre todos os seus poros, trabalha junto com e não mais sozinho. O seu lugar não é mais somente dentro da escola, mas dentro do grupo em que a escola atua (BRASIL, 2009c, p. 31).

As escolas contempladas com o PME deveriam cumprir exigências pedagógicas dentro dos seguintes Macrocampos estabelecidos pelo programa: Acompanhamento Pedagógico; Alfabetização; Educação Ambiental; Esporte e Lazer; Direitos Humanos em Educação; Cultura e Artes; Cultura Digital; Promoção da Saúde; Comunicação e Uso de Mídias; Investigação no Campo das Ciências da Natureza; Educação Econômica. Cada escola deveria optar por cinco ou seis Macrocampos, sendo considerada obrigatória a adoção de pelo menos uma das atividades do Macrocampo de Acompanhamento Pedagógico, condição para que ocorresse o repasse dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (PDDE/FNDE).

As atividades eram desempenhadas por universitários de formação específica nas áreas de desenvolvimento das atividades ou agentes culturais (pessoas da comunidade com habilidades apropriadas), como, por exemplo, mestre de capoeira, contador de histórias, agricultor para horta escolar, etc. Ainda poderiam participar da monitoria estudantes da EJA e estudantes do ensino médio, de acordo com suas competências, saberes e habilidades (BRASIL, 2012). A presença de educadores da comunidade, embora sem exigência de uma formação acadêmica específica, justificava-se pela proposta educacional do Programa ligada ao território e aos saberes comunitários.

⁴⁹ Símbolo da totalidade (aparece em diversas culturas primitivas e modernas) e representa a integração entre o homem e a natureza (BRASIL, 2009c, p. 23).

A operacionalização do programa se dava pela transferência de recursos e assistência técnica do MEC aos municípios e estados para implementação da educação em tempo integral em suas escolas. Os recursos eram repassados às escolas através do PDDE/FNDE e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE/FNDE). Como não era uma política universal, alguns critérios de priorização definiam quais as escolas eram consideradas públicos-alvo do programa: as escolas que apresentavam baixo Ideb, localizadas em capitais, regiões metropolitanas e territórios marcados pela vulnerabilidade social, que requeriam a convergência prioritária de políticas públicas, cidades-polo para o desenvolvimento regional em estados brasileiros com densidade populacional anualmente estabelecida, etc. Moll (2012, p. 134) destaca que, ao priorizar critérios de vulnerabilidade social, o PME afirmava o caráter de discriminação positiva e de política afirmativa de suas ações constituindo-se em estratégia coadjuvante no enfrentamento das desigualdades sociais. Exemplo disso foi a realização de uma parceria do MEC com o MDS em 2011 que estipulou como critério central de expansão do Programa a seleção de escolas em que a maioria dos alunos fosse parte de famílias beneficiárias do PBF.

A construção da escola de tempo e educação integral, tal como pensado pelo PME, passaria, substancialmente:

Pela afirmação de um projeto societário democrático, de inclusão social e de ruptura com as velhas amarras coloniais, que mantêm as simbólicas hierarquias escravocratas para as quais a maioria da população é privada de bens e serviços, a fim de garantir à minoria o que de melhor a sociedade humana é capaz de produzir (MOLL; LECLERC, 2013, p. 297).

Ideais que estariam diretamente relacionados ao enfrentamento da lógica perversa e seletiva que atravessa os sistemas de ensino, estruturados em condições desiguais e participando de modo desigual na distribuição de saberes e de oportunidades, que submeteu historicamente a diversidade cultural brasileira a práticas homogeneizadoras (LECLERC; MOLL, 2012a, p. 23). No entanto, é preciso ressaltar a prevalência do critério que priorizava as unidades escolares com baixo Ideb, observado em toda sua vigência, contrariando os ideais de justiça que pregava.

Como discutido, o Ideb, tanto quanto o PME, surgiu no âmbito do PDE, por meio de um Decreto do dia 24 de abril de 2007, como um plano que buscou dar uma visão sistêmica para a educação brasileira. O PDE, apesar de demonstrar preocupações com relação à formação mais autônoma dos indivíduos e ao enfrentamento das desigualdades de oportunidades educacionais, acabou se configurando sob uma forte

orientação voltada para a eficácia dos sistemas, dando ênfase às políticas que visavam à igualdade de resultados, como no caso específico do Ideb. Refletindo, portanto, na formulação do PME à medida que era exigido das escolas interessadas em participar do programa a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, que estabelecia metas a serem cumpridas com relação ao Ideb. O PME, ao priorizar esse critério que visava a melhoria do desempenho dos estudantes, colaborava, de certa forma, para a manutenção do modelo escolar universal vigente no país, contrariando seus objetivos de reconhecimento das diferenças.

Essa conexão entre critérios tão distintos encontrava aparentemente complementaridade no PME, que admitia que a situação de vulnerabilidade e risco social, embora não fosse determinante, poderia contribuir para o baixo rendimento escolar, para a defasagem idade/série e, em última instância, para a reprovação e a evasão escolares, e ainda para a perpetuação de ciclos intergeracionais de pobreza (BRASIL, 2009a, p.11). Contudo, o combate às desigualdades educacionais e de inclusão educacional por meio de políticas meritocráticas e de desempenho escolar pode surtir efeito contrário, aprofundando-as. Dessa forma, colocava em risco a instituição de um modelo de educação integral que pressupunha o reconhecimento da diversidade que, conforme Moll e Leclerc (2013, p. 292), inscrevia-se no campo das políticas de ação afirmativa, para as classes sociais historicamente excluídas ou com acesso restrito aos bens culturais e materiais, em função de suas condições concretas de existência, como um processo de inserção societária.

Com a reformulação da estrutura organizacional do MEC, por meio do Decreto n. 7.480/2011, durante o governo Dilma Rousseff, a gestão do PME foi transferida para a SEB, com a criação da Diretoria de Currículos e Educação Integral como forma de levar a agenda da educação integral para o bojo das políticas de educação básica do MEC e superar as dicotomias vigentes (turno/contraturno, currículo/ações complementares) (LECLERC; MOLL, 2012b, p. 98).

A educação em tempo integral caminhava em direção a se tornar uma política nacional de educação em tempo integral principalmente pela exigência de ampliação da oferta prevista no PNE (2014-2024), Lei n. 13.005 de 24 de junho. Em sua meta seis, ficou estabelecida que até 2024 a oferta da educação em tempo integral alcance, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos da educação básica. Em 2015, a

transformação do PME em uma política, de modo que a escola de tempo integral passasse a ser o padrão oficial da escola brasileira, foi uma das recomendações feitas em relatório aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE)⁵⁰.

Todavia, embora em 2014 o Programa tenha alcançado 58,6 mil escolas e aproximadamente 8,3 milhões de alunos, sua expansão foi prejudicada pelo grande contingenciamento de verbas observado a partir do mesmo ano, segundo mandato de Dilma Rousseff, em função da crise econômica e institucional que passava o governo federal (MENDONÇA, 2017, p. 152).

Destaca-se negativamente também o caminho tomado pela educação na gestão do Ministro da Educação Aloizio Mercadante (24/01/2012 a 02/02/2014), que teria intensificado as políticas de resultados com a priorização do desempenho escolar, afetando diretamente o PME. Baseado na ineficiência do PME em gerar impactos positivos das notas dos estudantes, dado apontado por uma pesquisa desenvolvida pela Fundação Itaú Social em parceria com o Banco Mundial, em 22 de março de 2015, o MEC anunciou a junção do PME aos programas PNAIC e Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID. O objetivo era fazer com que os três atuassem de maneira integrada, com foco na aprendizagem e reforço escolar em Língua Portuguesa e Matemática.

A ruptura do modelo de formação integral que vinha se configurando com o PME deu-se por completo com o golpe de Estado que retirou a presidenta eleita Dilma Rousseff do cargo em 2016 e empossou o então vice-presidente Michel Temer (MDB). No mesmo ano, o PME foi substituído pelo Programa Novo Mais Educação (PNME), através da Portaria MEC n. 1.144, de 10 de outubro, mudando totalmente sua natureza, pondo fim à política de educação integral vigente e se tornando mais um instrumento das políticas de resultados, ao ter seu objetivo deslocado para a melhoria da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no ensino fundamental. Para Mendonça (2017, p. 162), a mudança de foco trouxe consigo a negação do sujeito como carregado de cultura, de valores, de identidade, findando o diálogo com os saberes locais, com o território, com as comunidades e os movimentos sociais, ou seja, com o outro diverso. O direito à educação, a uma formação humana plena, deu lugar de vez ao direito a aprender Português e Matemática.

⁵⁰ Divulgado em:

<http://www.jornaldaciencia.org.br/edicoes/?url=http://jnoticias.jornaldaciencia.org.br/12-escolas-em-tempo-integral-podem-ser-adotadas-como-padrao/> Acessado em: 09/12/2015

4.5 A concepção de justiça do PME e a teoria tridimensional de justiça de Fraser

Ao longo deste estudo, pôde-se observar que o PME carregava consigo concepções de justiça que se distanciavam daquela promovida pelas políticas de resultado, principalmente por apresentarem preocupações com a diversidade, a inclusão social e a formação integral de crianças, adolescentes e jovens. Além disso, ao observar alguns de seus pressupostos, foi possível identificar no PME um alinhamento com princípios de justiça demandados pelas políticas de reconhecimento, redistribuição e representação apresentadas por Fraser. Desse modo, com o intuito de aclarar um pouco mais sobre essas noções de justiça que envolveram direta ou indiretamente o processo de formulação e implementação do PME, tentou-se realizar uma análise a partir da teoria tridimensional de justiça social de Fraser.

Como subsídio para essa análise, recorreu-se a levantamento de legislações e documentos que envolviam o Programa, tal qual realizado na investigação do Ideb no capítulo 3, destacando:

Normativas

- Plano de Desenvolvimento da Educação, 24 de março de 2007.
- Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispunha sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.
- Portaria Normativa Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007, que instituiu o PME.
- Decreto n. 7.083, de 27 de janeiro de 2010, que dispunha sobre o PME.

Documentos

- Manual de Educação Integral para Obtenção de Apoio Financeiro Através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, no exercício de 2008. MEC, 2008.
- Programa Mais Educação - Passo a Passo. Secad/MEC, S/d.

- Manual de Educação Integral para Obtenção de Apoio Financeiro Através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, no exercício de 2009. MEC, 2009.
- Série Mais Educação: Rede de Saberes Mais Educação - Pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação Integral. Secad, MEC, 2009.
- Série Mais Educação: Gestão Intersetorial no Território. Secad/MEC, 2009.
- Série Mais Educação: Educação Integral – Texto Referência para o Debate Nacional – Secad/MEC, 2009.
- Territórios Educativos para Educação Integral – Série Cadernos Pedagógicos. Secad/MEC, 2010.
- Programa Mais Educação - Passo a Passo. SEB/MEC, 2011.
- Manual Operacional de Educação Integral – MEC, 2012.
- Nota técnica n. 134 - SENARC/MDS, 12 de novembro de 2012. Apresenta informações sobre a infraestrutura das escolas maioria PBF/PME ativas – Educacenso 2011.
- Manual Operacional de Educação Integral – MEC, 2013.

Para a verificação dos documentos, foram definidas palavras de busca a partir das três categorias de análise (redistribuição, reconhecimento e representação). Contudo, essa separação entre as categorias e as palavras de busca deve ser entendida apenas como uma tentativa de diferenciação analítica, já que em alguns momentos as últimas figuraram em mais de uma esfera, haja vista o entrelaçamento das dimensões econômicas, culturais e políticas.

Abaixo seguem as categorias e palavras de busca levantadas e averiguadas utilizando o NVivo 10.

Quadro 3 – Categorias de Análise

Categoria	Palavras de Busca
Redistribuição	Inclusão – vulnerabilidade social – pobre – pobreza - PBF – excluídos – exclusão – política social – política econômica – ação afirmativa – desigualdade – assistência social - igualdade – justiça – equidade – desenvolvimento – público-alvo
Reconhecimento	Diversidade – diferença – diferente - cultura – interculturalidade – intercultural – étnico-racial – raça - gênero – multicultural – multiculturalismo – educação integral – desigualdade – igualdade – justiça – equidade – mérito – proteção – tempo integral - especial - indígena - quilombola - jovens e adultos – campo
Representação	Democracia – democrática - cidadania – cidadã – território – cidade educadora – comunidade – emancipação – emancipadora – desigualdade – igualdade – justiça – equidade – formação – movimentos sociais – Secad – Secadi

4.5.1 Redistribuição

A redistribuição é categorizada por Fraser (2009) como um termo genérico que agrupa vários remédios para correção das injustiças radicadas na estrutura econômico-política da sociedade, manifestadas em diferentes formas, como a privação de um padrão de vida material adequado. Pode envolver a redistribuição de renda, a reorganização da divisão do trabalho ou mesmo a transformação de outras estruturas econômicas básicas. Nesse sentido, buscou-se identificar, neste estudo, possíveis conexões do PME, tido como uma importante política positiva no enfrentamento das desigualdades sociais e combate à pobreza, com a concepção de justiça redistributiva. Haja vista a sua organização intersetorial preocupada em focalizar o atendimento dos públicos mais vulneráveis, culminando, em 2011, com a articulação do PME com o PBF, maior programa de redistribuição de renda do país, com o intuito de romper com os ciclos intergeracionais de pobreza das famílias beneficiadas.

O PME, desde sua criação em 2007 pela Portaria Interministerial n. 17 até a sua extinção em 2016, com a instituição do PNME, demonstrou sua preocupação com inclusão social e proteção integral dos estudantes, apresentando-se como uma política de enfrentamento das desigualdades sociais e, conseqüentemente, das desigualdades

educacionais. Sua elaboração foi realizada considerando preceitos que expressavam essas perspectivas:

CONSIDERANDO que o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, garante às crianças e aos adolescentes a **proteção integral** e todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-lhes oportunidades a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade;

CONSIDERANDO a importância da articulação entre as políticas sociais para a **inclusão** de crianças, adolescentes, jovens e suas famílias, bem como o papel fundamental que a educação exerce nesse contexto;

CONSIDERANDO o caráter intersetorial das políticas de **inclusão social** e formação para a cidadania, bem como a corresponsabilidade de todos os entes federados em sua implementação e a necessidade de planejamento territorial das ações intersetoriais, de modo a promover sua articulação no âmbito local;

CONSIDERANDO que, segundo a Política Nacional de Assistência Social, o Estado deve prover proteção social à criança, ao adolescente e ao jovem, bem como a suas famílias, nas situações de **vulnerabilidade**, risco ou exclusão social, potencializando recursos individuais e coletivos capazes de contribuir para a superação de tais situações, resgate de seus direitos e alcance da autonomia;

CONSIDERANDO a situação de **vulnerabilidade** e risco a que estão submetidas parcelas consideráveis de crianças, adolescentes e jovens e suas famílias, relacionadas à **pobreza**, discriminação étnico-racial, baixa escolaridade, fragilização de vínculos, trabalho infantil, exploração sexual e outras formas de violação de direitos (BRASIL, 2007c).

Isso refletia na organização do Programa marcada por uma gestão intersetorial desenvolvida pela articulação dos Ministérios da Educação, da Cultura, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Esporte, da Ciência e Tecnologia, do Meio-Ambiente, da Secretaria Nacional da Juventude da Presidência da República. De acordo com Grau (2005), a intersetorialidade remete à integração entre setores diferentes para solucionar problemas comuns, que geralmente não se encaixam nos limites de uma única área de política, atravessando os mandatos das organizações existentes. Dessa forma, havia um reconhecimento no PME da capacidade que cada uma das políticas públicas setoriais (Assistência Social, Ciência e Tecnologia, Cultura, Educação, Esporte, Meio Ambiente) possuía na garantia da educação integral das crianças, adolescentes e jovens, assim como para a superação da exclusão social.

Não é demais relembrar que, do ponto de vista dos direitos das crianças e adolescentes, as políticas setoriais se alinham – pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – no compromisso que têm com a garantia da **proteção e desenvolvimento integral** destes cidadãos. Estes direitos fazem parte da chamada agenda dos “novos direitos sociais”, assim como o são aqueles derivados das agendas do meio ambiente, das questões raciais e étnicas, de gênero, da diversidade sexual, da cultura. Estes ‘novos’ direitos trouxeram para a agenda pública uma complexidade até poucos anos desconhecida dos gestores públicos (BRASIL, 2009b, p. 24).

Novas atribuições sociais foram direcionadas à escola que, além de instituição educadora, tornou-se também “protetora”, acompanhando a tendência das políticas educacionais desenvolvidas no Brasil a partir das reformas educacionais dos anos 1990.

Nesse duplo desafio – **educação/proteção** – no contexto de uma “Educação Integral em Tempo Integral”, ampliam-se as possibilidades de atendimento, cabendo à escola assumir uma abrangência que, para uns, a desfigura e, para outros, a consolida como um espaço realmente democrático. Nesse sentido, a escola pública passa a incorporar um conjunto de responsabilidades que não eram vistas como tipicamente escolares, mas que, se não estiverem garantidas, podem inviabilizar o trabalho pedagógico (BRASIL, 2009a, p. 17).

O PME, reconhecendo que a educação constitui-se em importante recurso para o rompimento dos ciclos intergeracionais de pobreza, considerava os contextos de vulnerabilidade e risco social como um de seus principais critérios de adesão.

Art. 6º O Programa Mais Educação visa fomentar, por meio de sensibilização, incentivo e apoio, projetos ou ações de articulação de políticas sociais e implementação de ações socioeducativas oferecidas gratuitamente a crianças, adolescentes e jovens e que considerem as seguintes orientações: VIII - desenvolver metodologias de planejamento das ações, que permitam a **focalização** da ação do Poder Público em regiões mais **vulneráveis** (BRASIL, 2007c).

O apoio financeiro do PDDE destina-se às escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal. Este apoio se refere às redes que possuem alunos matriculados no ensino fundamental, localizadas em regiões metropolitanas com alto índice de **vulnerabilidade social** e selecionadas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC (Secad/MEC) conforme relação disponível no *site* www.fnde.gov.br, por intermédio de suas UEx (BRASIL, 2008).

Art. 5º O Ministério da Educação definirá a cada ano os critérios de priorização de atendimento do Programa Mais Educação, utilizando, entre outros, dados referentes à realidade da escola, ao índice de desenvolvimento da educação básica de que trata o Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, e às situações de **vulnerabilidade** social dos estudantes (BRASIL, 2010b).

Tais contextos, marcados pelas violências simbólicas e físicas, cerceariam, segundo Leclerc e Moll (2012a, p. 22-23), as liberdades de crianças, adolescentes e jovens em uma sociedade desigual, na qual as possibilidades de acesso à ciência, à cultura e à tecnologia vinculam-se ao pertencimento de classe, étnico, gênero e orientação sexual.

A relação entre educação integral e pobreza ficou ainda mais estreita a partir de 2011 quando teve início uma articulação entre o PME e o PBF. Após um mapeamento do MDS, o PME foi identificado como estratégico para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade social das famílias, em especial no desafio da ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. Com isso, a articulação dos programas tinha o objetivo de garantir que a qualidade proporcionada pela educação integral fosse oferecida, prioritariamente, para as crianças e adolescentes em situação de pobreza e extrema pobreza, beneficiárias do PBF (XIMENES; MOLL; MACEDO, 2014, p. 84). Articulação que passou a constar nos critérios de adesão do PME a partir de 2012.

O Programa Mais Educação estabelece os seguintes critérios para seleção das unidades escolares em 2012: • escolas contempladas com PDDE/Integral no ano de 2008, 2009, 2010 e 2011; • escolas estaduais, municipais e/ou distritais que foram contempladas com o PDE/Escola e que possuam o Ideb abaixo ou igual a 4,2 nas séries iniciais e/ou 3,8 nas séries finais; • escolas localizadas nos **territórios prioritários do Plano Brasil Sem Miséria**; • escolas com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do **Programa Bolsa Família**; • escolas que participam do Programa Escola Aberta; e • escolas do campo (BRASIL, 2012).

Como visto anteriormente, o PBF constituiu-se durante o governo Lula como o principal programa social brasileiro caracterizado pela transferência direta de renda com condicionalidades às famílias em situação de pobreza, com o propósito de proteger e de promover socialmente essa parcela da população brasileira, em três dimensões:

A transferência de renda, que promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades, que reforçam o acesso a serviços sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, como contribuição essencial para que os beneficiários consigam superar as diversas situações de vulnerabilidade (XIMENES; MOLL; MACEDO, 2014, p. 83).

O Programa, além de ter sido uma política de transferência de renda mínima que objetivava o alívio imediato da pobreza, apoiava-se em condicionalidades com objetivos em longo prazo que pretendiam contribuir para o rompimento intergeracional da pobreza, recaindo, desse modo, o foco sobre as crianças, os adolescentes e os jovens das famílias beneficiárias. Dentre as suas condicionalidades, encontrava-se a exigência da frequência escolar dos estudantes de 6 a 17 anos como forma de garantir o acesso e a permanência dessas crianças, adolescentes e jovens no ambiente escolar e, por consequência, contribuir para a formação e autonomia desse grupo.

A partir da parceria entre PME e PBF, ficaram estabelecidas novas possibilidades em termos de financiamento e projeto pedagógico para escolas que

recebiam as famílias em situação de pobreza do país. De acordo com Ximenes, Moll e Macedo (2014, p. 89), isso teria sido possível através da identificação das escolas em que estavam matriculados os estudantes beneficiários do PBF verificada nos registros de frequência, realizados bimestralmente pelos setores responsáveis pela condicionalidade de educação do Programa. O cruzamento desse dado com o número total de estudantes por escola, a partir do Educacenso⁵¹, teria proporcionado a identificação do número de estudantes beneficiários por escola.

A identificação das “escolas maioria PBF” viabiliza, assim, o mapeamento das escolas e territórios onde estão aqueles em maior situação de vulnerabilidade (pobreza e extrema pobreza), pois ainda que a condição de renda seja apenas um dos indicativos de pobreza, há uma relação direta desta com demais situações de vulnerabilidade (XIMENES; MOLL; MACEDO, 2014, p. 89).

Após essa identificação, as ações do PME passaram a ser direcionadas para as escolas que contavam com a maioria de alunos integrantes de famílias beneficiárias do PBF, configurando como parâmetro central de adesão ao PME o critério “maioria PBF”, que, além de buscar promover uma educação diferenciada para os estudantes mais pobres com o objetivo de romper os ciclos intergeracionais de pobreza, acarretou em mais aportes financeiros para as escolas, carentes como seu público.

Um levantamento realizado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS em 2012 identificou desigualdades de acesso de infraestruturas entre as escolas “maioria PBF” e as demais escolas públicas brasileiras, já marcadas pela precariedade de suas condições físicas, como demonstra a tabela abaixo.

⁵¹ Censo educacional brasileiro. Ver mais em: <http://portal.mec.gov.br/educacenso-sp-1181106924>.

Tabela 1 - Infraestrutura de escolas públicas maioria PBF x demais escolas públicas

Item	Escolas públicas (excluídas MPBF)	Escolas MPBF	Diferença
Energia (rede pública)	95%	85%	10%
Cozinha	94%	90%	4%
Sanitário (interno)	90%	73%	17%
TV	83%	55%	28%
Água (rede pública)	76%	40%	36%
Computadores	76%	47%	29%
Sala de diretoria	76%	48%	28%
Impressora	72%	42%	30%
Internet	60%	25%	35%
Sala de professores	60%	31%	29%
Esgoto (rede pública)	51%	14%	37%
Laboratório de informática	47%	29%	18%
Quadra esportiva (coberta/descob.)	40%	12%	28%
Biblioteca	35%	19%	16%
Parque Infantil	27%	4%	23%
Sanitário PNE	24%	10%	14%
Sanitário Educação Infantil	22%	4%	18%
Dependências PNE	20%	9%	11%
Sala de leitura	19%	10%	9%
Laboratório de Ciências	12%	2%	10%

Fonte: Educacenso 2011/Simec 2012/Sistema Presença 2011- Elaboração Decon/Senarc/MDS

Condições que apresentavam melhoras quando comparadas às escolas “maioria PBF” que participavam do PME com as escolas “maioria PBF” que não aderiram ao PME.

Tabela 2 - Infraestrutura de escolas maioria PBF x escolas MPBF no PME 2012

Item	Escolas MPBF no PME 2012	Escolas MPBF	Diferença
Cozinha	98%	90%	8%
Energia (rede pública)	97%	85%	12%
Sanitário (interno)	92%	73%	19%
TV	92%	55%	37%
Computadores	85%	47%	38%
Sala de diretoria	84%	48%	36%
Água (rede pública)	69%	40%	29%
Laboratório de informática	59%	29%	30%
Sala de professores	58%	31%	27%
Internet	54%	25%	29%
Biblioteca	38%	19%	19%
Esgoto (rede pública)	27%	14%	13%
Quadra esportiva (coberta/descob.)	25%	12%	13%
Sanitário PNE	23%	10%	13%
Sala de leitura	20%	10%	10%
Sanitário Educação Infantil	9%	4%	5%
Parque Infantil	6%	4%	2%
Laboratório de Ciências	4%	2%	2%

Fonte: Educacenso 2011/Simec 2012/Sistema Presença 2011-Elaboração Decon/Senarc/MDS

A parceria entre os programas teria afetado positivamente nas condições físicas das escolas e fortalecido a perspectiva de atuação intersetorial, pactuação federativa e foco da área educacional, levando em consideração crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social, resultando em 2013 na adesão de mais de 32 mil escolas “maioria PBF” no PME, contabilizando 65% do total de escolas participantes do PME. (XIMENES; MOLL; MACEDO, 2014, p. 92).

Portanto, ao se vincular ao PBF, o PME assume uma concepção de justiça baseada na redistribuição econômica preocupada com a superação de quadros cíclicos de pobreza que interferem diretamente na má inclusão ou exclusão social de crianças, adolescentes e jovens. Ao aliar-se a uma política de redistribuição econômica considerada uma política corretiva de afirmação tendo em vista que o PBF não promove a transformação da estrutura econômica vigente, o PME pretendeu oportunizar experiências de vida completa para uma população acostumada com a incompletude e com a falta de oportunidades.

4.5.2 Reconhecimento

Observou-se anteriormente que para corrigir a injustiça cultural ou simbólica, arraigada nos padrões sociais de representação e manifestada, por exemplo, pela imposição ou ocultamento de culturas, Fraser (2009) propõe o reconhecimento. O termo reconhecimento agruparia diversos remédios capazes de lidar com tal injustiça, envolvendo ora medidas de revalorização de identidades desrespeitadas, ora de valorização da diversidade cultural, ora de transformação dos padrões sociais de representação vigentes. O PME, ao adotar medidas que visavam uma formação integral que prezava a diversidade dos sujeitos implicados, incorporava a seus objetivos uma concepção de justiça pautada pelo reconhecimento.

Como discutido, o PME, ao ser criado pela Portaria Interministerial n. 17/2007, no âmbito do PDE, surgiu como estratégia do governo federal para induzir a ampliação da jornada escolar no país, prioritariamente dos estudantes de regiões mais vulneráveis, adotando uma perspectiva de educação integral. Através da construção de uma ação intersetorial entre as políticas públicas educacionais e sociais, buscava contribuir, desse

modo, tanto para a diminuição das desigualdades educacionais, quanto para a valorização da diversidade cultural brasileira (BRASIL, 2013b, p. 4).

Embora a ampliação da jornada escolar constitui-se em uma variável importante para a melhoria da qualidade da educação brasileira tendo em vista que mais tempo no convívio escolar poderia ocasionar em mais tempo de oportunidades educativas, especialmente para crianças, adolescentes e jovens pobres, isso por si só não é garantia do incremento qualitativo do ensino. Assim, o modelo de ampliação de jornada do PME foi pensado com base em sentidos mais amplos de educação com vista à qualificação desse tempo escolar e, por conseguinte, valorizar a diversidade que compõe os sujeitos envolvidos, bem como proteger e promovê-los socialmente. Com isso, pretendia-se ir além do processo de hiperescolarização caracterizado pelo aumento da jornada de trabalho escolar dos alunos em disciplinas específicas, como Matemática ou Língua Portuguesa (BRASIL, 2009a, p. 36), e sugerir uma proposta educacional que ultrapassasse as paredes da sala de aula.

A essência destas propostas que apresentamos, assim como a do Programa Mais Educação é a da requalificação da educação, a partir da implementação da Educação Integral, da requalificação das práticas e dos tempos e espaços educativos. Tempos e espaços educativos que incluem os tempos e espaços escolares, mas não se reduzem a eles, e devem incluir, também, os demais tempos e espaços urbanos, não escolares. O direito à educação de qualidade, na atualidade brasileira, não cabe mais apenas na sala de aula (BRASIL, 2010a).

O PME propunha “a reinvenção da escola”, a partir da “reinvenção de seus tempos, espaços e relações”, para a garantia da integralidade do desenvolvimento humano, buscando se diferenciar da organização escolar que persiste no sistema escolar brasileiro e que resulta em: “um ambiente homogêneo, uniformizado que tenta resistir à pressão de diversidade trazida pelo seu público – feito de pessoas diversas, diferentes – impondo padrões idealizados para um aluno médio, padrão” (BRASIL, 2010a, p. 64).

Como visto, os sistemas escolares latino-americanos desenvolveram-se a partir da transposição de ideais que refletiam uma perspectiva educacional eurocêntrica promovida como uma cultura universal em detrimento da diversidade local (PUIGGRÓS, 2010). Isso teria contribuído para perpetuar as desigualdades entre classes e raças, decorrentes do processo de colonização do país, e inferiorizar culturas submetendo-as a práticas homogeneizadoras.

Diante disso, Leclerc e Moll (2012a, p. 23) afirmam que a pauta da educação integral relaciona-se diretamente ao enfrentamento dessa lógica perversa e seletiva que

perpassa os sistemas de ensino, estruturados em condições desiguais e participando de modo desigual na distribuição de saberes e de oportunidades. A construção da escola de tempo e educação integral, tal como a promovida pelo PME:

Passa, substancialmente, pela afirmação de um projeto societário democrático, de inclusão social e de ruptura com as velhas amarras coloniais, que mantêm as simbólicas hierarquias escravocratas para as quais a maioria da população é privada de bens e serviços, a fim de garantir à minoria o que de melhor a sociedade humana é capaz de produzir (MOLL; LECLERC, 2013, p. 297).

Para o PME (BRASIL, 2009a, p. 46), pensar e praticar a educação, como exercício da vida, implicava reconhecer diferentes sujeitos de diálogo presentes no universo social, superar o autoritarismo pedagógico e a homogeneidade cultural para a afirmação e constituição de sujeitos em aprendizagem, fundamento de uma educação democrática e republicana.

A tensão instituidora permanece: estar na escola até os dias de hoje pode representar a possibilidade de imbricar-se na estrutura societária e, ao mesmo tempo, na de homogeneização. Por isso mesmo, o papel da escola na proposição do projeto de Educação Integral deve se constituir a partir da luta por uma escola mais viva, de modo que se rompa, também, gradativamente, com a ideia de sacrifício, atrelada ao Ensino Formal e, por outro lado, de prazer a tudo que é proposto como alternativo ou informal em relação a esse sistema escolar (BRASIL, 2009a, p. 32).

Segundo Mendonça (2017, p. 133), o PME teria instituído um quadro conceitual que considerava a diferença e a diversidade como uma possibilidade de ser e estar na sociedade.

Art. 2º São princípios da educação integral, no âmbito do Programa Mais Educação:

VI - a afirmação da cultura dos direitos humanos, estruturada na diversidade, na promoção da equidade étnico-racial, religiosa, cultural, territorial, geracional, de gênero, de orientação sexual, de opção política e de nacionalidade, por meio da inserção da temática dos direitos humanos na formação de professores, nos currículos e no desenvolvimento de materiais didáticos (BRASIL, 2010b).

Por pretender uma educação integral que decorresse da diversidade cultural e educacional brasileira, o PME assumia um formato aberto estruturado pelo diálogo e troca dos saberes comunitários com os saberes escolares.

Os saberes comunitários representam o universo cultural local, isto é, tudo aquilo que nossos alunos trazem para a escola, independentemente de suas condições sociais. Esses saberes são os veículos para a aprendizagem conceitual: queremos é que os alunos aprendam através das relações que possam ser construídas entre os saberes. Os alunos devem, portanto, ser estimulados a usar seus saberes e ideias a fim de formularem o saber escolar (BRASIL, 2009c, p. 37).

Quando utilizamos a expressão saberes escolares, é preciso esclarecer, nos referimos às propriedades e estratégias do fazer e do pensar, aos procedimentos passíveis de produzir uma práxis diferenciada para estudantes em formação. Aqui os saberes escolares se constituem além dos conteúdos específicos de cada disciplina escolar; são também as habilidades, procedimentos e práticas que nos tornam sujeitos formuladores de conhecimentos (BRASIL, 2009c, p. 41).

Por entender que a articulação entre os referidos saberes geraria saberes diferenciados, o PME recomendava aos educadores que reconhecessem as condições culturais da comunidade onde sua escola estava situada e as origens culturais e sociais de seus alunos para então assumir um ponto de vista relacional.

Toda escola está situada em uma comunidade com especificidades culturais, saberes, valores, práticas e crenças – o desafio é reconhecer a legitimidade das condições culturais da comunidade para estimular o diálogo constante com outras culturas. A educação é um dos ambientes da cultura marcada pela reconstrução de conhecimentos, tecnologias, saberes e práticas (BRASIL, 2009a, p. 33).

Ao ingressar na escola, os alunos trazem os sentidos particulares que atribuem a si próprios como pessoas, passando, então, a viver a experiência de compreender o significado social que esta instituição e os que a compõem lhes atribuem. Eles possuem diferentes experiências no mundo que se constituem num desafio ao professor, no sentido de relacioná-las aos conteúdos processados nas escolas (BRASIL, 2009c, p. 41).

Partia-se da ideia de que todos os estudantes são dotados de diversas experiências que estão constantemente formulando conhecimento e que suas especificidades merecem atenção. Propunha-se uma educação intercultural vista como um laboratório de experiências culturais, sociais e históricas em que a realidade e o conhecimento adquirem sucessivamente novas formas (BRASIL, 2009c, p. 23).

A experiência de diálogo e construção de saberes entre escola e comunidade poderia ainda constituir uma comunidade de aprendizagem capaz de promover a superação de preconceitos, muitos deles apoiados em estereótipos de classe, raça/etnia, gênero, orientação sexual, geração, dentre outros (BRASIL, 2009a, p. 33).

Para promover um projeto de educação no qual a prática escolar ampliava-se em direção à comunidade, o PME utilizava como estratégia pedagógica a Mandala de Saberes, como já comentado, tentando conceber o diálogo entre diferentes disciplinas, saberes e práticas cotidianas escolares e comunitárias, e estabelecia Macrocampos que contemplavam temas da diversidade brasileira e próximos à realidade social, racial e cultural dos estudantes. Abaixo seguem algumas das atividades que constavam dentro dos Macrocampos que envolviam temáticas ligadas à diversidade, retirados de

diferentes Manuais Operacionais da Educação Integral do PDDE. Os Macrocampos e atividades passavam por atualizações anualmente.

Macrocampo: 4. DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

4.2 Relações étnico-raciais

EMENTA: Fortalecimento da consciência racial como forma positiva de combate ao racismo e discriminações, oferecendo conhecimento histórico, político, econômico e cultural para a identificação e o reconhecimento da participação dos negros na história, na cultura e no modo de ser e de viver dos brasileiros.

4.3 Relações no campo

EMENTA: Reconhecimento do modo de vida no campo e sua diversidade (cultural, étnico-racial, produtiva, de gênero, de sexualidade e ecológica) em suas dimensões econômica, política e cultural entre o campo e a cidade, a questão agrária, a luta pela reforma agrária, movimentos sociais no campo, manifestações culturais camponesas, a economia solidária no campo e desenvolvimento sustentável.

4.4 Diversidade sexual e gênero

EMENTA: Incentivo a iniciativas voltadas para a superação do sexismo e da homofobia na escola como um dos mais importantes espaços para se promover a equidade de gênero e a cultura do reconhecimento da diversidade quanto à identidade de gênero e à orientação sexual. Reconhecimento dos direitos sexuais na perspectiva dos direitos humanos. Fomento de uma percepção crítica, entre professores e estudantes, sobre processos de discriminação e estigmatização relacionados a gênero e orientação sexual que ocorrem na escola e na sociedade e que colocam em risco o direito à educação e comprometem as possibilidades de construção da cidadania.

4.6 Culturas e identidades indígenas

EMENTA: Promoção do reconhecimento e do respeito à diversidade cultural dos povos indígenas brasileiros, com suas complexas dinâmicas sociais baseadas em conhecimentos ancestrais e valores tradicionais e suas relações com outros povos e a sociedade nacional (BRASIL, 2008).

Macrocampo: 5. CULTURA E ARTES

EMENTA: Estudo de obras literárias e incentivo à leitura; Introdução à teoria estética e história da arte; Realização de atividades de arte na educação (cênicas, músicas, visuais), considerando a cultura clássica e a cultura popular e o conceito de multiculturalismo.

5.12. Capoeira

EMENTA: Incentivo à prática da capoeira como motivação para desenvolvimento cultural, social, intelectual, afetivo e emocional de crianças e adolescentes, enfatizando os seus aspectos culturais, físicos, éticos, estéticos e sociais, a origem e evolução da capoeira, seu histórico, fundamentos, rituais, músicas, cânticos, instrumentos, jogo e roda e seus mestres (BRASIL, 2009d).

Macrocampo: 7.6.7 MEMÓRIA E HISTÓRIA DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS (direcionado para as Comunidades Remanescentes de Quilombos, mas não exclusiva)

Valorização da cultura local e diversidade cultural, história oral, identidade e territorialidade das matrizes africanas no Brasil, história e cultura afro-brasileira e africana, consciência política e histórica da diversidade, fortalecimento de identidade e direitos, ações educativas de combate ao racismo e às discriminações, tendo como subsídio o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a Educação para as Relações Étnico-raciais (ERER). Apoio às práticas que promovam a afirmação da história da comunidade por meio da história oral, além de ações afirmativas que promovam a identidade da comunidade pela

cooperação, socialização e superação dos preconceitos pessoais e coletivos (BRASIL, 2012).

Foi a partir dessa organização pelo diálogo entre escola e comunidade, pela compreensão dos sujeitos como seres portadores de complexas experiências sociais, pelo desejo de romper com a lógica excludente vigente que submete os heterogêneos alunos a uma cultura padronizada homogeneizante e pela valorização da diversidade (cultural, étnico-racial, social, gênero, etc.) que o PME concebia sua noção de justiça baseada no reconhecimento. É importante destacar que, apesar de analisadas separadamente, as dimensões econômicas e culturais estavam totalmente associadas nos pressupostos do PME.

Contudo, é importante destacar que havia algumas tensões dentro do Programa que colocavam em risco a noção de justiça pelo reconhecimento. Dentre elas, o critério de adesão, que levava em consideração o Ideb das escolas, contrariando seus anseios de superação da lógica seletiva e excludente que permeia a escola tradicional, pautada em currículos padronizados e direcionados pelos resultados dos alunos em avaliações externas, como visto anteriormente.

4.5.3 Representação

Em relação à injustiça política pela má ou falsa representação, Fraser (2009) propõe a representação. Como discutido, a autora afirma que a dimensão política, centrada em questões de pertencimento social e procedimentos que estruturam os processos políticos de contestação, diz respeito à natureza da jurisdição do Estado e das regras de decisão pelas quais ele estrutura as disputas sociais, fornecendo o palco em que as lutas por redistribuição e reconhecimento são conduzidas.

A falsa representação ocorre quando as fronteiras políticas e/ou as regras decisórias funcionam de modo a negar a algumas pessoas, erroneamente, a possibilidade de participar como um par, com os demais, na interação social – inclusive, mas não apenas, nas arenas políticas (FRASER, 2009, p. 21).

Nesse contexto, pode-se destacar o papel dos movimentos sociais na busca pela reparação das injustiças de primeira ordem, relacionadas à falsa representação da política comum, à má distribuição, ao falso reconhecimento e ou decorrentes do mau

enquadramento, por meio da reconstituição do “quem” da justiça. Fraser (2009) ressalta a importância de se realizar um enquadramento correto de justiça.

O problema do mau enquadramento tem um caráter mais profundo em função da importância crucial do enquadramento para todas as questões de justiça social. Longe de ter significância marginal, o estabelecimento do enquadramento está entre as decisões políticas mais consequentes. Ao constituir tanto os membros quanto os não membros de uma única vez, essa decisão efetivamente exclui os últimos do universo daqueles a serem considerados dentro da comunidade em questões de distribuição, reconhecimento e representação política-comum. O resultado pode ser uma grave injustiça (FRASER, 2009, p. 22).

A consequência, segundo a autora, é um tipo específico de metainjustiça, em que se negam a esses sujeitos a chance de formularem reivindicações de justiça de primeira ordem em uma dada comunidade política. E assim, desprovidos da possibilidade de formular reivindicações de primeira ordem, eles se tornam não sujeitos em relação à justiça (FRASER, 2009).

Os movimentos sociais podem ainda reivindicar o direito de participar no processo de estabelecimento do enquadramento que Fraser denomina como pós-Westfaliano.

Ao rejeitar a visão corrente, que considera ser o estabelecimento do enquadramento uma prerrogativa dos Estados e elites transnacionais, eles, efetivamente, procuram democratizar o processo através do qual os enquadramentos da justiça são desenhados e revisados. Afirmando o seu direito de participar na constituição do “quem” da justiça, eles, simultaneamente, transformam o “como” – o que eu entendo corresponder aos procedimentos aceitos para determinar o “quem”. Nesse sentido, os movimentos transformativos, em sua atuação mais reflexiva e ambiciosa, demandam a criação de novas arenas democráticas para a formulação de argumentos sobre o enquadramento. Em alguns casos, além disso, eles mesmos criam tais arenas. No Fórum Social Mundial, por exemplo, alguns praticantes da política transformativa criaram uma esfera pública transnacional na qual podem participar como pares, em relação aos demais, no processo de formulação e resolução de disputas acerca do enquadramento. Desse modo, eles prefiguram a possibilidade de novas instituições da justiça democrática pós-Westfaliana (FRASER, 2009, p. 32-33).

Ao realizar um estudo sobre o PME que resultou das discussões e agendas da Secad, uma conquista da luta de movimentos sociais brasileiros, observa-se uma aproximação do Programa com a justiça por representação. Conforme verificado, o PME foi concebido dentro da Secad, que teve sua origem em 2004 a partir de compromissos históricos do PT com os movimentos sociais. Com a criação da Secad, o MEC buscou enfrentar as injustiças que persistiam na educação pública brasileira, ampliando e fortalecendo um conjunto de políticas voltadas para “os grupos sociais

historicamente desfavorecidos”, considerados não beneficiados pela expansão do sistema educacional das últimas três décadas (CARREIRA, 2015, p. 153). Partindo da premissa de que as políticas universais são insuficientes para a garantia da transformação desse quadro, o MEC pretendia a conformação das agendas da política educacional por meio do intenso diálogo da Secad com os movimentos sociais.

Carreira (2015, p. 155) aponta que essa forte relação com os movimentos sociais foi afirmada em diversos documentos da Secad, como constitutiva do cerne da nova Secretaria, não devendo ela ser considerada “uma iniciativa benevolente” da gestão em exercício do governo federal, mas, sim, o resultado da forte pressão sobre o poder público pelo direito à educação por parte de organizações populares e movimentos sociais. A Secad foi responsável por dar mais visibilidade às agendas vinculadas às desigualdades sociais e que recebiam tratamento “residual” das políticas universais.

Ao organizar-se por diferentes instâncias permanentes de diálogo e participação de movimentos sociais, pode-se considerar que a Secad constituía-se como uma arena democrática para formulação de argumentos de enquadramento para as questões de justiça no campo educacional. A proposta de educação integral do PME foi construída a partir desse contexto, objetivando a superação das desigualdades e da afirmação do direito às diferenças.

O PME, ao prezar pelos saberes do território nas políticas educacionais, buscava romper com a hierarquia que marca a trajetória da educação e dos sujeitos que nela se implicam, redefinindo o enquadramento da justiça.

As riquezas cognitivas, culturais, os diferentes universos simbólicos e a riqueza da diversidade se chocam com as lógicas lineares e os saberes hierarquizados do currículo escolar. Os grupos locais, detentores de saberes não escolares, trazem a emergência da indignação, de práticas novas, desestabilizadoras porque lidam com outras formas de saberes, nem sempre tão canônicos como os saberes escolares (MENDONÇA, 2017, p. 139).

A educação integral proposta pelo PME partia do binômio educação–território, considerando a formação dos sujeitos da educação como inseparável das relações e transformações ocorridas no ambiente, a partir do entendimento do caráter territorial dos processos educacionais na escola e na cidade (BRASIL, 2010a).

Sob a perspectiva do Movimento das Cidades Educadoras, a educação integral incitava a abertura de um processo de reflexão e de debate público que conduzia ao estabelecimento de um novo contrato social na educação, com obrigações e responsabilidades dos diferentes agentes sociais que atuariam, de fato, como agentes

educativos (COLL, 1999 *apud* BRASIL, 2009a), fazendo com que o PME se organizasse de forma a agregar diferentes instâncias e atores sociais.

Assim, a Educação Integral, em questão, não se restringe à possibilidade de ampliação do tempo que a criança ou o jovem passa na escola, mas à possibilidade de integração com outras ações educativas, culturais e lúdicas presentes no território e vinculadas ao processo formativo. Dessa forma, busca garantir a eles o direito fundamental à circulação pela cidade, como condição de acesso às oportunidades, espaços e recursos existentes, como direito à ampliação contínua do repertório sociocultural e à expressão autônoma e crítica da sociedade e como possibilidade de projeto mais generoso de nação e de país (BRASIL, 2009a, p. 47).

Ao integrar diferentes saberes, espaços educativos, pessoas da comunidade e conhecimentos, o Programa tentava construir uma educação que pressupunha uma relação da aprendizagem para a vida, uma aprendizagem significativa e cidadã (BRASIL, s/d, p.5). Assim, vinculado à educação integral havia o pressuposto do desenvolvimento local e a ideia de formar pessoas que pudessem futuramente participar de forma ativa das iniciativas capazes de transformar o seu entorno. Perspectivas do PME que se alinhavam às ideias dos Relatórios Faure (1972) e Delors (1996) da UNESCO, já discutidas.

Ao se entrelaçar a escola à comunidade nas suas múltiplas e complexas escalas territoriais de seu modo de existir, a educação torna-se instrumento de democracia e pode efetivar a construção de condições para cidadania. Educar para a cidadania é possibilitar à criança, ao jovem e ao adulto entender a sociedade e participar das suas decisões, reconhecendo o lugar onde vive, sua escola, seu bairro e sua vizinhança como parceiros de seu desenvolvimento (BRASIL, 2009a, p. 47).

Dessa forma, promover uma formação para a cidadania e emancipadora era uma das ideias centrais do PME de modo a incentivar o engajamento dos alunos diante das questões da sociedade.

Art. 1º Instituir o Programa Mais Educação, com o objetivo de contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de ações, de projetos e de programas do Governo Federal e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos.

Parágrafo único. 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, 2007c).

Art. 6º O Programa Mais Educação visa fomentar, por meio de sensibilização, incentivo e apoio, projetos ou ações de articulação de políticas sociais e implementação de ações socioeducativas oferecidas gratuitamente a crianças, adolescentes e jovens e que considerem as seguintes orientações:
I - contemplar a ampliação do tempo e do espaço educativo de suas redes e escolas, pautada pela noção de formação integral e **emancipadora**;
V - contribuir para a formação, a expressão e o **protagonismo** de crianças, adolescentes e jovens. (BRASIL, 2007c).

Dentre as atividades presentes nos Macrocampos do PME, diversas destacavam em suas ementas o protagonismo juvenil e a noção de cidadania, dimensão central para futura participação dos estudantes nos processos decisórios, almejando, desde já, o engajamento dos alunos para a transformação de sua comunidade.

Macrocampo: 5. CULTURA E ARTE

5.4 Hip hop

Ementa: Valorização das expressões culturais juvenis como expressões de **cidadania**, identidade e enraizamento local/global, entre elas o “hip hop”. Estimular o protagonismo juvenil na concepção de projetos culturais, sociais e artísticos a serem desenvolvidos na escola ou na comunidade.

5.11 Rádio escola

EMENTA: Utilização dos recursos da mídia rádio no desenvolvimento de projetos educativos dentro dos espaços escolares. Construção de propostas de **cidadania** engajando os alunos em projetos de colaboração para a melhoria das relações entre as pessoas, que discutam questões ligadas à construção do projeto de vida, sexualidade, saúde, meio ambiente, ao combate a todas as formas de discriminação e preconceito, entre outras.

5.12 Jornal da escola

EMENTA: Utilização dos recursos da mídia impressa no desenvolvimento de projetos educativos dentro dos espaços escolares. Construção de propostas de **cidadania** engajando os alunos em projetos de colaboração para a melhoria das relações entre as pessoas, que discutam questões ligadas à construção do projeto de vida, sexualidade, saúde, meio ambiente, ao combate a todas as formas de discriminação e preconceito, entre outras (Brasil, 2008).

8. EDUCOMUNICAÇÃO (ensino fundamental e médio)

8.4. Mídias Alternativas

Ementa: Utilização das mídias alternativas em tecnologias informatizadas como tecnologias da educação para o desenvolvimento de projetos de aprendizagem por meio da reflexão crítica e da possibilidade de intervenção na escola e na comunidade. Como ferramentas os Weblogs que podem ser uma das primeiras utilizadas para a construção de um trabalho alternativo (BRASIL, 2009d).

7.6.4 EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

A Educação em Direitos Humanos compreende um conjunto de atividades educacionais que tem a finalidade de promover o respeito de todos os direitos e liberdades fundamentais, contribuindo para a prevenção e combate ao preconceito, discriminação e violências. Essas atividades devem proporcionar conhecimento, habilidades, competências e empoderamento para que os estudantes sejam protagonistas da construção e promoção de uma cultura de direitos humanos. [...] Por meio de múltiplas linguagens artísticas, entre as quais a fotografia, o vídeo, a literatura, a música e a dança, esta atividade se

propõe a abordar os direitos humanos de maneira transversal e interdisciplinar, levando os estudantes a refletirem e dialogarem sobre seus direitos e responsabilidades enquanto protagonistas de uma sociedade livre, pluralista e inclusiva, a partir do contexto escolar e social no qual estão inseridos (BRASIL, 2012).

Embora não se configurasse de fato como uma política transformativa ou como garantia de representação, alguns princípios do PME demonstravam anseio por ela. Além de ser fruto de um espaço de representação nascido da luta de movimentos sociais, ao preconizar uma organização aberta que levava em consideração as diversas instâncias e atores sociais, sob uma perspectiva de formação cidadã que visava à participação ativa dos educandos nas decisões e transformações da cidade e na luta por uma sociedade pluralista e inclusiva, o Programa afirmava sua concepção de justiça por representação.

O PME apresentava um entrelaçamento de noções de justiça, conectadas principalmente pelas dimensões econômicas, culturais e políticas. Apesar disso, o tratamento lhe dado foi realizado de modo secundário e não como uma ação que rompia de fato as estruturas tradicionais da escola, levando a convivência no terreno escolar de lógicas distintas de justiça que pretendiam ora a igualdade de resultados, ora a valorização das diferenças e a inclusão social, demarcadas pela separação entre turno e contraturno escolar.

4.6 A educação em tempo integral em BH

Com o intuito de verificar a concepção ou concepções de justiça e educação presentes no PME, foram analisadas, subsidiariamente, entrevistas semiestruturadas realizadas com diretores(as) escolares de BH no âmbito da pesquisa “Autonomia e responsabilização no contexto escolar: os desafios para os diretores frente às exigências de justiça social e eficiência educativa” (Gestrado - Universal/CNPq, 2013). Havia no roteiro das entrevistas questões dirigidas à compreensão da organização e desenvolvimento das atividades de extensão da jornada dos estudantes, sendo que as escolas investigadas apresentavam os programas/projetos de educação em tempo integral específicos de cada rede pública de ensino de BH e participavam do PME. Contudo, a pesquisa não tinha como foco a identificação das concepções de justiça presentes nos programas/projetos, mas na escola de modo geral.

Com o propósito de ajustar um pouco mais o material da pesquisa Gestrado - Universal/CNPq a este estudo de doutorado, foram feitos alguns ajustes no roteiro das entrevistas semiestruturadas realizadas entre os anos de 2016 e 2017 com os(as) gestores(as) das mesmas escolas investigadas em 2013. Porém, como já informado, algumas questões impossibilitaram a utilização dos dados coletados. Dentre eles, o golpe de Estado que retirou Dilma Rousseff da presidência e os desmontes de algumas políticas que vinham sendo desenvolvidas, como foi o caso da extinção do PME. Com isso, as escolas da amostra já não apresentavam o PME, mas sim o PNME, que possuía objetivos totalmente diferentes do programa original por visarem exclusivamente à melhoria da aprendizagem dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática e, conseqüentemente, dos índices educacionais de desempenho.

Assim, serão descritas a seguir algumas informações do funcionamento dos programas/projetos de educação em tempo integral desenvolvidos em parceria com o PME nas escolas dos(as) diretores(as) investigados, levando em consideração alguns dos princípios orientadores do programa do governo federal: público-alvo (política focalizada de combate à pobreza), perspectiva das Cidades Educadoras, interculturalidade (articulação dos saberes comunitários com os saberes escolares), concepção de educação integral, etc. Identificando, por exemplo, as escolhas adotadas pelas escolas na definição das atividades a serem ministradas no contraturno escolar, procurando pistas que apontem para as possíveis lógicas de justiça e de educação integral que orientavam os(as) gestores(as) e a comunidade escolar.

As entrevistas semiestruturadas foram verificadas mediante a utilização do NVivo10, considerando as categorias de análise e palavras de busca abaixo.

Quadro 4 – Categorias de Análise

Categorias de análise	Palavras de Busca
Público-alvo	Pobre – Pobreza - vulnerável social - vulnerabilidade social – carente – rendimento – desempenho - Ideb – família
Perspectiva das Cidades Educadoras	Espaço – território – comunidade – cidade – entorno – infraestrutura – sala – quadra – biblioteca – parque – praça – igreja
Perspectiva de Educação Integral	Enturmação – oficinas – saberes – atividades – esporte – reforço escolar – saberes – lazer – cultura – cidadania – cidadã – integral – intervenção pedagógica – diversidade – proteção
Condições de funcionamento	Docentes – monitores – agentes culturais – estudantes universitários – turno – contraturno – trabalho coletivo – articulação – tensão – oficineiros – segmentação

4.6.1 Organização e concepções presentes no PEI e no Proeti

Antes de entrar na discussão das entrevistas semiestruturadas, é preciso realizar uma breve caracterização dos programas/projetos de educação de ampliação da jornada que existiam nas escolas no ano pesquisado, já que estes apresentavam algumas características semelhantes e outras bem distintas do PME.

A rede municipal de ensino de Belo Horizonte contava com o Programa Escola Integrada (PEI), uma das fontes de inspiração do PME, como mencionado anteriormente. O PEI foi criado em 2006, na gestão do prefeito Patrus Ananias (PT), com o objetivo de oferecer formação integral aos alunos do ensino fundamental através da oferta de atividades diversificadas no contraturno, ampliando a jornada educativa para nove horas diárias.

Sob a perspectiva das Cidades Educadoras, o PEI propunha a construção do diálogo entre escola e cidade e a formação de uma rede de corresponsabilidade social, a partir da articulação de arranjos educativos construídos com base em ações intersetoriais (CLEMENTINO, 2013). Assim, as escolas organizavam autonomamente as atividades do PEI desenvolvendo-as dentro, quando era possível, e fora da escola, ocupando vários territórios de seu entorno e espaços físicos e culturais da cidade (praças, igrejas, parques, associações comunitárias, cinemas e teatros). Em alguns casos, eram realizados

comodatos, contratos com as instituições cedentes do espaço comunitário, tais como igrejas e associações, preferencialmente sem ônus financeiro, e até mesmo aluguéis de casas próximas às escolas para o desenvolvimento das atividades do contraturno.

As oficinas realizadas se enquadravam em Macrocampos semelhantes aos do PME (Acompanhamento Pedagógico, Meio Ambiente, Esporte e Lazer, Direitos Humanos em Educação, Cultura e Artes e Inclusão Digital) e eram ministradas por estudantes universitários, com o propósito de contribuir para a formação pessoal e acadêmica dos graduandos, e por agentes culturais (oficineiros, artistas, artesãos, mestres de capoeira, grafiteiros, dentre outros) selecionados na própria comunidade para realização das atividades. Havia ainda no PEI um coordenador, o professor comunitário, professor efetivo da rede municipal responsável pela organização do Programa e pela articulação entre escola e comunidade.

Em 2009, o PEI tornou-se um dos projetos sustentadores do BH Metas e Resultados na gestão do prefeito Márcio Lacerda (PSB) que, como visto, tinha o foco totalmente voltado para eficácia e eficiência das políticas públicas.

Iniciada em 2005 a partir de uma experiência que compunha um projeto social⁵² do governo de MG que possuía o propósito de melhorar a aprendizagem dos alunos mais afetados pelo fenômeno da violência escolar e vulnerabilidade social, a ampliação da jornada escolar da rede estadual de ensino tornou-se um projeto independente e estruturador em 2007, no âmbito do PMDI, na gestão do governador Aécio Neves (PSDB). O Projeto Educação em Tempo Integral (Proeti) tinha o objetivo de melhorar a aprendizagem dos alunos do ensino fundamental de áreas de maior vulnerabilidade social, propondo ainda a ampliação do universo de experiências artísticas, culturais e esportivas. Mas dava maior ênfase à redução das taxas de reprovação, evasão e abandono escolar, bem como a minimização dos resultados apresentados pelas avaliações sistêmicas realizadas pela SEE/MG, em 2006/2007, que demonstraram um percentual elevado de alunos com baixo rendimento, tanto no Proalfa, como no Proeb (MINAS GERAIS, 2010b, p. 4). Dessa forma, o Proeti era considerado uma importante ferramenta de intervenção pedagógica com vista à melhoria dos resultados dos estudantes nas avaliações.

Formato que perdurou até o ano de 2012, governo de Antônio Anastasia (PSDB), quando o Proeti passou por reformulações. O Projeto Escola de Tempo

⁵² Denominado Escola Viva, Comunidade Ativa: o Aluno de Tempo Integral.

Integral deu lugar ao Projeto Educação de Tempo Integral, mantendo a mesma sigla de seu precedente. Foram incorporados novos objetivos ao projeto, que passou a ter o intuito de proporcionar a formação cidadã dos alunos ancorada nos ideais da educação de Anísio Teixeira e na perspectiva das Cidades Educadoras, priorizando o atendimento de alunos do ensino fundamental e médio em condição de maior vulnerabilidade social. As mudanças teriam propiciado a expansão do Proeti, tendo em vista que aproximou o projeto dos princípios do PME, ocasionando na ampliação da parceria entre eles e, conseqüentemente, no aumento do aporte financeiro para as escolas na implementação das atividades do contraturno.

A matriz curricular do Proeti envolvia atividades de acompanhamento pedagógico, maior parte da carga horária, e esporte, cultura e lazer, contando com a presença de professores(as) designados(as), contratados(as) temporariamente pelo governo de MG, classificados(as) em professores(as) regentes de turma, geralmente pedagogos(as), e professores(as) de Educação Física.

4.6.2 A gestão escolar diante das diferentes lógicas de justiça presentes na escola

Para a análise das entrevistas, é preciso também realizar algumas considerações importantes que permeiam a organização e a gestão escolar na atualidade. Embora tenham sido observadas mudanças nas políticas educacionais dos governos Lula e Dilma Rousseff no sentido do reconhecimento da diversidade cultural e inclusão social, a organização escolar conhecida historicamente com modos específicos de organizar os espaços, os tempos, os agrupamentos dos alunos e as modalidades de relação com o saber (CANÁRIO, 2005, p. 62) continuou predominando no sistema escolar brasileiro. O que se viu foi que, com a ampliação da jornada nos moldes do PME, as escolas e, principalmente, os(as) gestores passaram a ter que administrar dois modos distintos de organização que se embasavam por diferentes noções de justiça, mencionadas anteriormente.

Como discutido no capítulo anterior, a educação brasileira, orientada pelos princípios da NGP, tem no Ideb um mecanismo não só de regulação da educação nacional, mas também de pressão sobre a gestão escolar. Haja vista que a despeito de ter concedido maior autonomia às escolas, também ampliou a responsabilização dos atores envolvidos na gestão e os processos de prestação de contas, devendo a autonomia

delegada às escolas ajustar-se aos testes. Nesse processo, a direção escolar passou a ser eleita como principal alvo no sentido de buscar seu envolvimento para maior eficiência dos sistemas educativos (OLIVEIRA, 2017). Aspectos que foram demonstrados nos relatos dos gestores(as) investigados(as).

É a gestão escolar na figura do(a) diretor(a) que deve, desde então, contrair o compromisso com o estabelecimento e a busca de resultados, tendo que assumir uma nova postura gerencial. Os(as) diretores(as) escolares passaram a ter que administrar e desenvolver as políticas de acolhimento das crianças e adolescentes que vivem em condições sociais adversas, tal como aquelas atendidas pelo PME, ao mesmo tempo que passaram a ser os responsáveis por mobilizar professores e estudantes para o alcance das metas do Ideb.

Contudo, as análises das entrevistas apontaram que a maior preocupação dos(as) diretores(as) existente naquele período e que predomina nos dias de hoje conforme a literatura sobre a gestão escolar era/é o cumprimento das metas e resultados definidos com base nos índices que medem o desempenho dos estudantes, especialmente o Ideb. Nesse sentido, apesar de os relatos apontarem um cuidado por parte dos(as) diretores em promover atividades diferenciadas para seu público escolar, principalmente o mais carente, através de programas/projetos como os de extensão da jornada escolar, essa era uma preocupação quase secundária; tendo em vista que as cobranças sobre a gestão escolar recaíam sobre os índices de desempenho escolar e os referidos programas/projetos não possuíam uma avaliação formal demandada pelas Secretarias de Educação ou MEC.

4.6.3 A extensão da jornada em quatro escolas de BH: a percepção dos(as) gestores(as) escolares

Como visto, a organização da extensão da jornada do PME e em ambos os programas/projetos de BH tinha uma proposta aberta que se diferenciava por escola, à medida que os propósitos e os saberes deveriam ser definidos levando em consideração as condições sociais e culturais do entorno escolar. Desse modo, as escolas e especialmente os(as) gestores(as), partindo de suas formações, experiências e cobranças de trabalho, tinham autonomia para definir suas propostas de ampliação da jornada tanto

no que tangiam aos objetivos quanto à organização do contraturno, por isso, é importante destacar o perfil dos(as) diretores(as) escolares entrevistados(as).

Quadro 5 - Perfil dos(as) diretores(as) escolares entrevistados(as)

Escolas	Sexo	Idade	Formação	Mandato
Escola Municipal X	Masculino	55 anos	Graduação em Filosofia Graduação em História Mestrado em Educação na linha de Políticas Públicas Especializações em: Filosofia; Gestão Cultural; Gestão Escolar.	Estava no cargo desde 2012
Escola Municipal Y	Feminino	57 anos	Graduação em Pedagogia Especializações em: Psicopedagogia; Educação inclusiva; Educador comunitário.	Estava no cargo desde 2012
Escola Estadual Z	Feminino	53 anos	Magistério Graduação em Pedagogia Especialização em: Educação Especial	Estava no cargo desde 2000
Escola Estadual W	Feminino	45 anos	Graduação em Ciências Biológicas Especialização em: Biologia Pró-Gestão	Entre vice-direção e direção estava no cargo desde 2003

Em relação ao funcionamento dos programas/projetos de ampliação da jornada geridos pelos(as) diretores(as) respondentes, inicialmente se buscou compreender quais eram os alunos que participavam naquele ano dos projetos/programas, ao passo que não se instituíram como medidas universais, mas focadas, principalmente, nos sujeitos mais vulneráveis socialmente como os beneficiários do PBF. No caso da PBH, o PEI, que estava em plena expansão, conseguiu ampliar a sua cobertura, alcançando, além dos alunos mais pobres, aqueles interessados ou que a família tinha interesse em participar do programa. Contudo, a universalização da cobertura ainda estava distante de ocorrer.

Inicialmente a Escola Integrada tinha essa determinação, os alunos para participar do programa eram escolhidos a partir da sua situação social, risco social, etc. Atualmente a escola já consegue atender a todos os que têm interesse em participar. [...] Como é por adesão, a escola já atende cerca de 50% dos alunos da faixa etária do primeiro e do segundo ciclo e o colegiado e a comunidade em assembleia aprovou que a Prefeitura vá autorizando novas parcerias para escola X para que ela possa atender 100% desses alunos. (Diretor Escola Municipal X).

Essa extensão da cobertura para a escola em geral também decorria da falta de interesse de alguns alunos e famílias em manterem seus filhos por mais tempo na escola, o que acarretava na disponibilidade das vagas.

A escola integrada deve estar com mais ou menos com cento e vinte mais ou menos. Até o objetivo da prefeitura é incluir todos, mas nem todas querem, a mãe que não trabalha prefere ficar com eles (Diretor Escola Municipal Y).

Na rede estadual, a cobertura do Proeti demonstrava uma mudança tendo em vista o seu processo de reformulação de 2012 para 2013, que levou o projeto a passar de uma concepção de escola de tempo integral com o foco na aprendizagem e avaliações externas para uma noção de educação integral alinhada ao PME, como forma de estender suas atividades e oferta de vagas. Assim, o critério de seleção de estudantes também se alterou, deixando claro o objetivo de proteção integral e social presente na extensão da jornada.

Porque o projeto de tempo integral, até o ano passado, o pré-requisito era só a criança que tinha problema de aprendizagem, agora não. A gente olha o social também, que é a criança que tem vulnerabilidade, tem problema em casa. [...]

Se eu vejo que tem uma criança assim que fica sozinha em casa, eu convido. Uma vez o aluno falou "ah, eu fico sozinho em casa", aí eu já chamo o pai, convido para o aluno ficar aqui com a gente, porque aqui tem o lanche, tem o almoço, o lanche da tarde. Tem todos os banheiros, aqui tem chuveiro né. Então a criança fica muito melhor aqui que na rua (Diretora Escola Estadual Z).

Em relação à questão espacial, ambos os projetos apresentavam, dentre seus princípios, a perspectiva das Cidades Educadoras, tal como o PME. As atividades podiam ser desenvolvidas dentro, quando havia espaço, e fora da escola, com o intuito de promover a educação integral dos alunos através da exploração do potencial educativo das cidades, da aproximação dos saberes da comunidade com os escolares e do compartilhamento da responsabilidade educativa com a cidade/comunidade. Porém, a realidade demonstrava que a saída da escola muitas vezes era o único meio de desenvolver a extensão da jornada, já que a instituição não comportava o número de alunos ou não possuía espaços adequados dentro da escola.

No caso da PBH, os espaços internos das escolas onde ocorriam as atividades do PEI eram adaptados, mas não ofertavam as melhores condições.

Bom, eu diria que as condições de funcionamento no Programa Escola Integrada melhoraram, mas elas não estão no ideal. [...] O local na escola onde funciona a Educação Física e as atividades de esporte é ainda uma

quadra descoberta, então, por si só já diz, nos períodos chuvosos e em períodos de sol muito quente, essas atividades não podem ser desenvolvidas lá. Daí uma solicitação da escola à secretaria de educação para o aluguel de uma quadra aqui no interior da escola, para que essa atividade permaneça, para que funcione num lugar adequado (Diretor Escola Municipal X).

Uma das soluções apresentadas foi alugar espaços do entorno escolar para a realização das atividades.

Esse programa teve um crescimento nos últimos dois anos, eram oito turmas e foram para doze turmas, um crescimento de quase 50%. E ainda há demanda para o Programa Escola Integrada por parte de pais da comunidade aqui e de nossos estudantes, mas a nossa estrutura ainda é pequena. Você se referiu bem à escola X, a edificação dela não permite, não tem espaço de fato para abrigar esses programas aqui dentro. Portanto há uma parceria com três outros espaços que é uma Igreja Evangélica, também aqui ao lado da escola, há uma casa alugada de particular e há o aluguel também, uma parceria com o espaço da Igreja da Paróquia Cristo Crucificado a 150 metros (Diretor Escola Municipal X).

Entretanto, mesmo alugando espaços externos, estes não ofereciam infraestrutura necessária por não serem edificações projetadas para as atividades.

A casa não foi projetada para ser um espaço adequado de oficina, nós mantemos a atividade por lá. Mas agora conseguimos espaço mais adequado que foram alugados recentemente, embora ainda haja demanda por mais espaço mais adequado, houve melhoria das condições de funcionamento, mas ainda não são as condições mais adequadas (Diretor Escola Municipal X).

Apesar de o Proeti ter agregado a perspectiva das Cidades Educadoras aos seus princípios, as atividades continuaram ocorrendo dentro das escolas, as saídas se davam em eventuais excursões. Tanto no PEI quanto no Proeti havia pouca ou nenhuma interlocução com a cidade como ambiente educativo. Os relatos apontaram que a ocupação de outros espaços não escolares se dava mais para viabilizar as atividades do contraturno, fragilizando a proposta de interculturalidade do PME.

No que concerne à enturmação dos estudantes, os critérios variavam entre escolas que adotavam parâmetros como idade, turma do turno regular e interesse do aluno. As turmas apresentavam entre 25 a 35 alunos.

A gente procura colocar todos os alunos de um professor numa sala. Agrupar por grupos de professores. O professor tem mais facilidade de ensinar o Para Casa, porque o Para Casa ele tem que ser ensinado na escola (Diretora Escola Estadual Z).

Os grupos de alunos são organizados por idade, por interesse e também por afinidade às vezes (Diretor Escola Municipal X).

Dentre as oficinas observadas, constavam atividades de esporte, lazer e cultura, além do Reforço Escolar/Dever de Casa, tarefa que compunha o rol de atividades do Macrocampo Acompanhamento Pedagógico do PME.

As oficinas que se realizam na Escola Integrada são oficinas ligadas ao esporte, à arte, ao artesanato, à informática, ao teatro, à dança, à capoeira (Diretora Escola Municipal Z).

Tem de matemática, recreação e lazer que envolve esporte. Neste ano, nós tínhamos um professor que dava esporte, este ano mesmo ele saiu e nós estamos tentando encontrar um ideal, mas nós não encontramos um ideal ainda não. Então é recreação e lazer e tem a oficina do Para Casa na Escola Integrada (Diretora Escola Municipal Y).

Eles têm aula de Língua Portuguesa, Matemática, Educação Física e tem uma professora regente que vai trabalhar com eles fazendo horta, higiene, esses outros assuntos. Porque nós temos um leque, um currículo ali que é o professor que vai escolher o que ele vai trabalhar com esses alunos em outras áreas. Formação mesmo do cidadão (Diretora Escola Estadual W).

Por um lado, havia atividades de abertura da escola para comunidade como Programa Escola Aberta, programa do MEC desenvolvido em parceria com a UNESCO que integrava o PME.

Por exemplo, eu falei rapidamente do Programa Escola Aberta receber a comunidade escolar e não só alunos, as pessoas do entorno da escola ou de espaços mais distantes que queira vir na escola aos sábados e domingos de 09:00 da manhã às 15:00 da tarde. Esse programa, ele tem uma participação do município e também tem uma dimensão federal, recebe recursos, por exemplo, dessas duas fontes. Ele funciona com monitores de diversas oficinas, artesanato, esporte, informática dentre outras. [...] Então esse programa tem funcionado bastante bem e nesses últimos dois anos ele inclusive ampliou seu público, circulam pela escola e participam desse programa, segundo os últimos dados do coordenador da Escola Aberta, cerca de 13000 pessoas por mês. É um programa bastante interessante, os espaços da escola ficam disponibilizados tais como a quadra, o parquinho e em cada um desses espaços há um monitor que orienta essas atividades (Diretor Escola Municipal X).

Por outro lado, ações de intervenção pedagógica, principalmente voltadas para a realização do Para Casa.

São seis turmas de reforço [...] É uma demanda já do esforço coletivo dos docentes da Escola Integrada com os professores da escola regular. Os professores da escola regular apresentam essa demanda considerando que alguns alunos estavam chegando na sala falando que não fizeram o Para Casa porque tava na Escola Integrada e, como eles ficam na Escola Integrada, ficam oito horas na escola, quando eles chegam em casa já não têm mais disposição, já estão cansados. Está tarde para fazer o Para Casa, então, ficou acertado que um dos objetivos da Escola Integrada era fazer o Para Casa, que colaborasse com a escola regular no sentido de que os alunos tivessem lugar para fazer sua pesquisa, seu Para Casa (Diretor Escola Municipal X).

Ao serem questionados(as) sobre as escolhas das oficinas do contraturno, os(as) diretores(as) informaram priorizar atividades com base nas demandas dos alunos e comunidade escolar, principalmente ligadas ao esporte, lazer e cultura, e nas condições das escolas.

A gente que decide. [...] Quando tinha o professor de Educação Física, a demanda era melhor, agradava mais às crianças, por exemplo, tinha futebol, oficina de voleibol, tinha de dança entendeu? Tinha de jogos e brincadeiras. Então, tem sempre alguma coisa de lazer, mas que comporte na escola entendeu? [...] Então estamos tentando adaptar para agradar mesmo, coisas agradáveis né? São dois turnos né? Não podem ficar só no estudo, apesar que já tem de Para Casa. [...] Tem cinquenta minutos de Para Casa, lá nos cinquenta minutos tem que fazer o Para Casa logo, senão eles cansam muito e tem jogos brincadeiras aqui fora... que eles gostam muito também. [...] A gente está querendo agora uma de percussão, música né de forma geral (Diretora Escola Municipal Y).

A escolha é feita a partir da demanda da comunidade escolar, há um levantamento feito com os estudantes e o interesse deles pelas oficinas. Se busca na comunidade, então, osicineiros que podem atender a essas demandas (Diretor Escola Municipal X).

No entanto, em um dos relatos, ficou explícito o papel decisivo dos(as) diretores(as) nas escolhas dos programas/projetos.

Todo ano, eu estou no "Mais Educação", eu escolho as oficinas que eu vou trabalhar né. Aí eu vou trabalhar com aquela oficina, aí eu faço um plano dentro das oficinas que eu escolhi no "Mais Educação" (Diretora Escola Estadual Z).

O desempenho das atividades no contraturno ficava a cargo de monitores(as) (estudantes universitários e agentes culturais) no PEI e de professores(as) designados(as) na rede estadual, como mencionado anteriormente. A contratação de professores(as) no Proeti, desde sua criação, sempre esteve relacionada à intervenção pedagógica, buscando a melhoria dos índices de desempenho escolar dos estudantes. Mesmo com a reformulação dos objetivos do projeto, as atividades de reforço educacional oferecidas pelos(as) professores(as) regentes predominavam. Como não havia monitores, as oficinas escolhidas dentro dos Macrocampos do PME, com exceção do Acompanhamento Pedagógico, ficavam sob a responsabilidade dos professores(as) de Educação Física, que eram contratados(as) assim como os(as) professores(as) regentes pelos mesmos procedimentos que os(as) demais professores(as) da rede que atuavam no turno regular.

No PEI, os(as) monitores(as) eram geralmente selecionados(as) na comunidade com base nos seus ofícios e saberes ou experiências culturais, sem necessariamente exigir uma formação acadêmica deles.

Exige segundo grau né... Não precisa de experiência não, vai aprendendo aos pouquinhos. Antes tinha convênio com as universidades, tinha um nome né K, como que ele chamava? [...] Era bolsista, mas agora não tem mais bolsista não, na nossa escola não tem, agora é só contratado mesmo. [...] Conforme a oficina, a gente prefere algum que esteja cursando né, por exemplo, Educação Física, ou no caso do Para Casa um professor de Pedagogia que esteja estudando (Diretora Escola Municipal Y).

A orientação é que tivesse uma formação mínima: o ensino médio. Agora nos casos de professor de dança, professor de capoeira, às vezes, a gente não tem conseguido a dupla formação ou as duas habilidades, a formação acadêmica e habilidade específica da arte. Aí, nesse caso, a Secretaria de Educação tem autorizado sob justificativa a contratação que a gente tem, por exemplo, de um excelente capoeirista, mas ele só tem o ensino fundamental, então esse foge à regra, dada a formação específica dele, capoeira, ele trabalha com isso (Diretor Escola Municipal X).

Um dos(as) diretores(as) da PBH apontou alguns elementos que o levou a optar pelos oficinairos ou agentes culturais.

Prioritariamente na comunidade porque, do ponto de vista da remuneração, a Prefeitura orienta que evite pagar, por exemplo, vale transporte, dentro da comunidade tem essa vantagem. E a outra vantagem é que ele estando mais próximo, a possibilidade da frequência aumentar é maior. Mas não exclusivamente da comunidade, porque alguns monitores a comunidade não tem esses monitores, então um artesão, por exemplo, às vezes o artesão vem de uma região mais distante, o capoeirista, o professor de dança, como são habilidades bastante específicas da cultura a gente não dispõe, a comunidade não dispõe de todos esses monitores. A escolha é feita, há divulgação na comunidade escolar ou nos meios da Prefeitura pela internet dizendo que a escola precisa de monitores para teatro, para dança e o próprio programa centralizado divulga isso para toda Belo Horizonte e as pessoas divulgam para toda escola (Diretor Escola Municipal X).

A opção pelos oficinairos demonstrava a preocupação que existia no PME com a oferta de uma educação integral intercultural, pensada a partir da articulação de saberes (comunitários e escolares) e aproximação da escola com a cultura de crianças, adolescentes e jovens, sujeitos constituídos de complexas experiências decorrentes de suas origens e contextos sociais. O conhecimento do território e as expressões culturais e simbólicas dos agentes culturais poderiam acarretar em formas de transmissão cultural e sociabilidade diferenciadas daquelas construídas entre alunos e professores (DAYREL; CARVALHO; GEBER, 2012, p. 159). Contudo, embora se reconheça que as atividades pudessem promover o enriquecimento do universo sociocultural do aluno,

podiam não se constituir, necessariamente, na educação integral. No sentido, como aponta Coelho (2012, p.79), da articulação de conhecimento(s) e de saber(es) que fazem parte da constituição mesma do ser humano, que o vinculam ao processo humanizador para o qual a escola precisa lhe abrir a porta. Como abordado pelos(as) diretores(as), além do interesse da escola, a escolha das oficinas geralmente dependia da demanda de oficineiros(as) na comunidade, principalmente condicionada pela baixa remuneração e condição de trabalho, abrindo brecha para a realização de atividades, sem, no entanto, atender ou refletir as finalidades previstas pelos programas/projetos.

Havia uma tensão na relação entre turno e contraturno gerada, dentre outros motivos, pela falta de envolvimento ou de conhecimento da equipe escolar de modo geral sobre o programa/projeto e ocupação de espaços da escola que antes eram exclusivos do turno regular. No entanto, os(as) gestores(as) apontaram melhoras nessa situação:

Teve uma época que houve resistência, mas agora já está tranquilo. Já há uma aceitação, eles participam das atividades, a coordenadora participa das reuniões pedagógicas entendeu? (Diretora Escola Municipal Y).

Então essa questão da relação dos docentes da escola regular e da Escola Integrada é uma questão que vem sendo discutida também, me parece que houve avanço assim na solidariedade desses docentes. Por quê? Porque na medida em que novos espaços foram contratados para o funcionamento da Escola Integrada, aquela tensão de disputar o mesmo espaço não existe mais e isso evidentemente facilita. Segundo ponto, com a intensificação de muitas ações aqui da Escola Integrada no interior da escola regular aumentou muito o nível de ruído e esse ruído no primeiro piso acabava atingindo o segundo piso onde os professores da escola regular estavam. Portanto a saída da Escola Integrada para esse outro espaço também reduziu bastante esse ruído. Em razão disso, reduziu também aquela tensão que havia nesse sentido, mas eu diria que também é preciso caminhar mais na articulação do programa das oficinas da Escola Integrada com as atividades da escola regular (Diretora Escola Municipal X).

Para a efetiva ação dos programas/projetos, a articulação entre o turno e contraturno era primordial, o que poderia levar à superação da segmentação da escola em duas: uma escola que priorizava uma educação voltada para aprendizagem em conteúdos avaliados pelo Ideb e outra que prezava a educação integral dos alunos. Segundo um(a) dos(as) diretores(as), essa articulação deveria ser:

Em termos de conteúdo, em termos de estratégia, em termos de objetivo. Eu acho que isso pode ser e nós estamos caminhando nessa direção, isso pode ser melhor trabalhado. Eu entendo que a Escola Integrada, pelo seu próprio nome, ela pode complementar, ela pode integrar estratégias, objetivos. [...] Nós podemos trabalhar do ponto de vista da cultura. A Escola Integrada trabalha em muitas dimensões da cultura, da arte, do lúdico, essas dimensões

com certeza podem facilitar, podem reforçar o trabalho da escola regular (Diretor Escola Municipal X).

Nesse sentido, buscava-se realizar, quando dava, um trabalho conjunto entre os(as) educadores(as) dos programas/projetos e os(as) professores(as) do turno regular.

Pois é, o que a gente encaminhou foi, no seguinte sentido, realizar alguns encontros de planejamento no início do ano e no meio do ano, encontros coletivos da escola regular com a escola integrada. Além disso, como eu afirmei antes, o coordenador da Escola Integrada, ele participa da coordenação pedagógica. Portanto, ele dialoga com a direção, com os coordenadores pedagógicos o ano todo (Diretor da Escola Municipal X).

No caso do Proeti, a importância da interação entre as equipes do projeto com a do turno regular também era ressaltada, sendo considerada mais uma ferramenta para a melhoria do desempenho dos estudantes.

Tem uma interação, sempre quando tem módulo 2⁵³, o professor que atende o tempo integral agora tem que participar do módulo 2 à tarde, porque ele atende os alunos do outro turno. Aí sempre tem que ter interação, porque ele tem que fazer o Para Casa de acordo com o que a professora fala para ele. Tem que ter essa interação do professor, "eu estou precisando que trabalha uma área de matemática, focar nisso aqui". Então, tem que ter interação, senão não funciona (Diretora Escola Estadual Z).

O programa/projeto era considerado um espaço de interação e troca de experiências entre docentes e alunos, o que, segundo uma Diretora (Escola Estadual Z), teria se perdido no turno regular. O entendimento de que a educação integral pretendida deveria proporcionar uma formação cidadã a crianças, adolescentes e jovens prevalecia entre os(as) gestores(as). Para um(a) dos(as) diretores(as),

A educação de forma integral... é a formação desse cidadão que a gente prega há muitos anos e não acontecia com aquele Português e Matemática dentro de quatro horas e quinze. E isso a gente consegue passar porque a gente trabalha com bastante conversa, sabe? Conscientização... trabalha valores... a gente tem condição de elaborar projetos que podem colocar em prática uma culminância abrangente... uma coisa prática mesmo. Em sala de aula, você fica preocupado em cumprir o currículo. Então eu acho que isso não acontecia de fato e agora está sendo possível (Diretora Escola Estadual Z).

Além da autonomia dos(as) gestores(as) no seu desenvolvimento dos programas/projetos, os relatos apontaram que não havia um processo de avaliação formal pela Secretaria, o que implicava em mais flexibilidade para a gestão.

A secretaria não fez ainda não, mas eu faço sim (Diretora da Escola Estadual Z).

⁵³ Encontros de formação promovidos pela escola.

Formal não (Diretora da Escola Municipal Y).

Ao final das entrevistas, os(as) respondentes definiram qual o papel do(a) diretor(a) escolar conforme suas percepções, dando pistas das diferentes funções e atribuições que a gestão deve lidar na atualidade.

O papel do diretor é de um grande articulador da comunidade escolar, articulador das várias dimensões da gestão administrativa, financeira, pedagógica... articulador da escola com o entorno da escola que hoje é uma outra demanda que não tava imposta antes, há duas décadas atrás, fora dos muros da escola. [...] Mas não só articular, eu acho que hoje além de articular ele tem de acompanhar e ele tem de acompanhar com dados, o que é diferente então, antes você podia acompanhar por instituição (Diretor da Escola Municipal X).

O diretor, ele é o mediador da parte pedagógica, financeira, relação interpessoal. O diretor é tudo. Ele tem que ser tudo. Ele tem que estar antenado para todos os movimentos né. Para fluir bem uma gestão, ele tem que ser mediador de todos os pontos da escola (Diretora da Escola Estadual Z).

Pontuando algumas características observadas na análise das entrevistas dos(as) diretores(as) tanto da rede municipal de ensino quanto da rede estadual, pôde-se observar a preocupação dos(as) gestores(as) e das escolas em proporcionar uma extensão da jornada escolar pensada no sentido de ampliar as oportunidades educativas dos estudantes. Embora os programas/projetos estivessem estendendo suas atividades ao público da escola em geral, havia certa preocupação com o cuidado e a proteção dos alunos, prioritariamente mais vulneráveis socialmente.

Além de proporcionar mais tempo desses alunos sob a tutela da escola, os projetos/programas dos(as) diretores(as) investigados apresentavam a maior parte de suas atividades dirigidas no sentido de proporcionar o bem-estar desses sujeitos, promovidas pelas oficinas de esporte, recreação e lazer. Apesar da propalada concepção de justiça direcionada para o reconhecimento da diversidade dos estudantes pelo PME, nos programas/projetos observados, as atividades ligadas à cultura figuravam em segundo plano, apesar de concorrerem com as práticas de intervenção pedagógica. O espaço destinado às atividades de Acompanhamento Pedagógico, caracterizado essencialmente pelas oficinas de Dever de Casa e Reforço Escolar, além de demonstrar a preocupação dos(as) gestores(as) com o atendimento das exigências do próprio PME e programas/projetos da rede, apontava o anseio que tinham pela melhoria do desempenho dos estudantes, objeto central da avaliação do Ideb.

A flexibilidade dos programas/projetos aliada às cobranças de atendimento do Ideb e dos princípios da NGP refletiam, por exemplo, as diferentes formas de indução das políticas realizadas, principalmente, pelo MEC. Como abordado anteriormente por Carreira (2017), o MEC pode ter fragilizado a realização de políticas ligadas à agenda da diversidade desempenhadas pela Secad/Secadi, ao vincular o financiamento e assessoria técnica, por exemplo, à indução de macropolíticas como o Ideb e deixar que as políticas ligadas à Secad/Secadi, como o PME, fossem induzidas pela sensibilização e convencimento, sem estabelecer metas precisas a serem cumpridas pelos entes federados. Isso direcionava a gestão escolar para o atendimento prioritário das metas estabelecidas pelo Ideb, enquanto o PME era apenas mais um programa que a escola deveria lidar para tentar acolher o público estudantil mais carente. Deixando explícito, dessa forma, que a noção de justiça pautada pela igualdade de resultados era a mais valorizada no contexto escolar.

A prioridade dada pelos(as) gestores(as) às políticas de resultado pode demonstrar ainda como os(as) diretores(as) escolares vêm naturalizando os princípios de eficiência, exportados do setor privado e disseminados pela NGP, tratando-os como valores universais. Assumidos como estratégias objetivas e pragmáticas que se apresentam não como forma de responder aos problemas, mas como a única resposta possível, são desenvolvidos pelos(as) diretores(as) sem ao menos se questionarem quais são as finalidades do público (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017). Os(as) diretores(as) escolares se viam como “articuladores” e “mediadores” buscando de todas as formas cumprirem metas e objetivos sobre os quais nunca teriam sido convidados(as) a opinar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o intuito de analisar as distintas medidas de política educacional implementadas pelos governos de Lula e Dilma Rousseff, em especial o Ideb e o PME instituídos em 2007, foram realizadas algumas constatações ao longo deste percurso.

As análises apontaram que esses governos desenvolveram medidas econômicas e sociais importantes, visando à melhoria das condições de vida da população brasileira que sofre com as desigualdades e a intensa pobreza aprofundadas durante as reformas neoliberais dos anos 1990. Para promover o bem-estar da população, os governos democrático-populares teriam realizado rupturas importantes com as políticas que vinham sendo desenvolvidas no contexto econômico, social, político e educacional. Dentre o conjunto de políticas econômicas e sociais criado pelo governo Lula, que ascendeu após as reformas estruturais promovidas pelo governo FHC, podem-se destacar positivamente o PBF, a elevação real do poder aquisitivo dos salários, o aumento do número de empregos formais, entre outros (SADER, 2008). Contudo, o governo Lula, assim como o de Dilma, teria mantido políticas controversas que vinham sendo empreendidas por FHC. Inclusive, a chegada à presidência de Lula teria envolvido uma grande mobilização popular que contou com o apoio, não só dos Movimentos Sociais, mas também das forças do mercado, tendo ele se comprometido a manter os contratos, metas de inflação e superávit primário através da “Carta ao povo brasileiro” (2002). Desse modo, os governos democrático-populares teriam buscado recompor o campo social com o desenvolvimento de políticas mais inclusivas, sem levar adiante mudanças muito radicais, configurando-se como uma coalizão de classes. Tais aspectos vão ao encontro do que O’Donnell (1980) apontava como o caráter contraditório do Estado capitalista, ressaltando ainda a constatação do autor de que o Estado pode até em determinados momentos postular o popular, mas nunca romperá com a lógica capitalista.

Assim, as contradições também se fizeram presentes na educação. Como visto, a educação, durante os governos democrático-populares, desempenhou papel central nas políticas de combate à pobreza e valorização da diversidade. Inúmeras medidas voltadas para a inclusão educacional e social de crianças, adolescentes e jovens desfavorecidos

socialmente e culturalmente foram instituídas, como o PME, a Secad/Secadi, a instituição de leis de estudo obrigatório da história e cultura afro-brasileira e indígena, a ampliação da obrigatoriedade e gratuidade da educação básica, entre outras.

Porém, apesar das mudanças promovidas no contexto educacional brasileiro que pretendiam a inclusão social e a valorização da diversidade cultural dos alunos, foram mantidas medidas educativas pautadas pela eficiência escolar e pela eficácia dos desempenhos dos alunos, que vinham sendo desenvolvidas no país desde as reformas neoliberais dos anos 1990. Dessa forma, observou-se, nesta tese, características distintas entre as medidas de política educacional dos governos Lula e Dilma Rousseff por meio da análise aprofundada do Ideb e PME, buscando identificar suas concepções de justiça, processos de elaboração, atores ou grupos sociais por trás das políticas, assim como examinar os efeitos provocados na organização do trabalho da gestão escolar.

Ao longo da tese, pôde-se observar que, para compreender o Ideb, é preciso contextualizá-lo dentro de um processo de reforma educativa global em andamento. Embora apresentando ideologias diferentes daquelas que promoveram a disseminação dos princípios da NGP na década de 1990, os governos Lula e Dilma Rousseff apropriaram de suas ideias na orientação da educação brasileira intensificando as políticas de avaliações e *accountability*. Os postulados da NGP na educação ganharam força na década de 1990 ao serem amplamente difundidos pelo Banco Mundial e, nos anos 2000, pela OCDE, que desde então vem se destacando como uma importante agência de regulação transnacional da educação. A OCDE, mesmo não possuindo um mandato imperativo sobre seus países membros, passou a exercer grande influência, entre outros aspectos, por meio da criação e desenvolvimento do PISA, que desde os anos 2000 vem averiguando o desempenho de alunos de distintos países (membros e não(-) membros da OCDE) em testes padronizados que avaliam Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Com o PISA, muitos governos nacionais encontraram legitimidade política e justificativas para implementar reformas educativas, tornando possível a realização de comparações e *rankings* entre países, a geração de evidências para a política, o desenvolvimento de avaliações nacionais, a adequação do currículo e pedagogia, entre outros.

Seguindo os preceitos difundidos pela NGP e amparando-se no PISA, o Ideb foi criado no governo Lula. Transformado no principal instrumento de aferição da qualidade da educação brasileira, ele foi formulado conjugando dados de rendimento

escolar com o desempenho dos alunos em avaliações externas (Prova Brasil). Nascido no âmbito do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, tornou-se o mecanismo de monitoramento do ensino ofertado no país ao permitir o acompanhamento de metas educacionais por escola. Desde então, o Ideb tem promovido profunda alteração na avaliação da educação básica, estabelecendo novos nexos entre avaliação, financiamento e gestão, utilizando, para isso, a responsabilização dos envolvidos na gestão educacional. O que passou a repercutir diretamente na organização escolar e na dinâmica do trabalho na escola, tendo em vista que, para alcançar as metas estabelecidas, as instituições de ensino tiveram que se adequar, redefinindo, por exemplo, prioridades, conteúdos e calendários escolares.

Ao focar no processo de implementação do Índice, também é importante ressaltar o papel das *think tanks*, em especial aquelas formadas pela iniciativa privada e grupos empresariais, em seu desenvolvimento. Destaca-se o papel desempenhado pelo TPE que, embora se autodenomine como um movimento da sociedade civil contando com a participação de membros inclusive do próprio MEC, constitui-se principalmente por empresários brasileiros. Desde sua criação durante o governo Lula, o TPE tem ocupado uma posição privilegiada dentro do processo de formulação de política no Brasil, mobilizando a sociedade e divulgando conhecimentos técnicos (MARTINS; KRAWCZYK, 2018). Dentre as suas ações, ele passou a produzir e disseminar, principalmente pela mídia, conhecimentos com vistas à melhoria da qualidade da educação brasileira, amparando-se em metas e objetivos a serem alcançados. A relevância da participação do TPE pode ser sentida ao verificar a incorporação de suas metas e a importação da nomenclatura do movimento para o decreto n. 6.094/2007, Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, mesma normativa que criou o Ideb.

É a partir da influência de princípios da NGP, do PISA/OCDE e de *think tanks* como o TPE que se observa o processo de implementação do Ideb no país, tornando-se, além de proponente de políticas públicas, o indutor de ações das escolas e dos sistemas de ensino para efetivação da qualidade. Com o estabelecimento do Ideb, a avaliação ganha centralidade na educação brasileira, chamando a atenção pública para os resultados de desempenho dos alunos e não para a complexidade do processo educacional. É nesse sentido que se conclui que o Ideb carrega consigo uma noção de justiça equitativa com o propósito da igualdade de resultados ou de conhecimentos

escolares. Tida por seus defensores como uma necessidade básica, capaz de reverter as desigualdades iniciais e os determinismos sociais, a igualdade de resultados fundamenta-se em processos de avaliação e prestação de contas. É inegável que crianças, adolescentes e jovens precisam aprender conteúdos básicos durante seu processo educacional e que os índices podem ser importantes no monitoramento do sistema de ensino do país em termos de diagnóstico para seu aperfeiçoamento. Porém, essa concepção tem relevado importantes fatores sociais e culturais que interferem no processo educacional ao priorizar a performance dos sistemas educativos, empobrecendo ainda mais a experiência escolar dos alunos, implicando na substituição do direito à educação para o direito de aprender, sendo este resumido à aquisição de competências mínimas ligadas aos conteúdos valorizados nos testes padronizados, colocando em risco outras dimensões importantes da formação de crianças, adolescentes e jovens.

Por outro lado, o aprofundamento da análise sobre o PME apontou concepções de justiça bem diversas da promovida pelo Ideb. O estudo demonstrou que o PME, que tinha o objetivo de fomentar a ampliação da jornada escolar diária dos alunos, especialmente os mais vulneráveis socialmente, embasada sob uma perspectiva de educação integral que contemplava as diferentes dimensões dos sujeitos (afetiva, social, cultural, política, cognitiva, entre outras), foi elaborado dentro da Secad do MEC. Essa Secretaria foi criada em 2004 como uma conquista dos Movimentos Sociais que teriam participado ativamente da campanha presidencial de Lula, com a missão de desenvolver programas próprios e transversalizar as agendas da diversidade até então invisibilizadas e/ou tratadas residualmente pelas políticas universais no contexto educacional brasileiro. Faziam parte dessas agendas a educação escolar indígena, a educação do campo, a educação para as comunidades remanescentes de quilombos, a educação para a diversidade étnico-racial e valorização da história e cultura afro-brasileira, ações educacionais complementares para crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social, a educação em Direitos Humanos, entre outras. A Secad constituiu-se num espaço de interlocução constante entre o MEC e os Movimentos Sociais pretendendo a conformação das diversas agendas na política educacional brasileira.

A implementação de medidas de valorização da diversidade cultural na educação brasileira, tais como as desenvolvidas pela Secad nos governos democrático-populares,

além de decorrerem da influência dos Movimentos Sociais, teriam resultado de debates internacionais e recomendações de organismos internacionais, em especial a UNESCO, intensificados a partir da década de 1990. Observando, desse modo, a presença na atualidade de uma agenda globalmente estruturada para a educação sobre o tema que vem orientando os sistemas educacionais, todavia com menos força sobre os sistemas educacionais nacionais que aquela exercida pelos pressupostos da NGP e OCDE.

Originado na Secad, mais especificamente na Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania, o PME sustentava uma perspectiva da diversidade e da riqueza sociocultural no país (LECLERC; MOLL, 2012b), inscrevendo-se no campo das políticas de ação afirmativas, ao centrar nos públicos mais vulneráveis socialmente, e da política de diferença, por fomentar a educação integral dos mesmos preocupada com a valorização e reconhecimento da diversidade cultural.

Sendo assim, o PME pretendia irromper com a lógica seletiva que perpassa o sistema educacional, observada desde a sua criação, organizada sob um aspecto homogeneizante e padronizado de educação, em detrimento da diversidade do público escolar. Para a formulação do PME, o MEC teria se inspirado em modelos de educação em tempo integral sob o ponto de vista da educação integral, desenvolvidos no Brasil por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro na segunda metade do século passado. Além de se referenciar em experiências de extensão da jornada mais recentes vivenciadas por alguns municípios brasileiros como o Programa Escola Integrada de Belo Horizonte.

Buscando promover a educação integral dos alunos, o PME reconhecia as limitações espaciais das escolas para sua oferta, estruturando-se em torno da concepção das Cidades Educadoras, buscando explorar o potencial educativo das cidades e compartilhar a responsabilidade educativa. Além disso, o reconhecimento de outros territórios como educativos pretendia promover uma educação integral intercultural que aproximasse à escola a realidade cultural e social dos alunos. Por meio da Mandala de Saberes, estratégia pedagógica do Programa, o PME tentava articular diferentes saberes (comunitários) aos escolares.

Ao analisar os diferentes princípios presentes no PME, observa-se um entrelaçamento entre diferentes noções de justiça vinculadas às dimensões econômicas, culturais e políticas. Foi possível realizar uma análise das noções de justiça do PME utilizando a teoria tridimensional de justiça de Nancy Fraser, que engloba a redistribuição econômica, o reconhecimento cultural e a representação política. No que

tange à correção das injustiças econômicas, as análises apontaram que o PME assume a concepção de justiça pautada na redistribuição ao focar na população mais vulnerável socialmente, articulando-se ao PBF, maior programa de redistribuição de renda do país, preocupado com a superação de quadros cíclicos de pobreza que interferem diretamente na vida de crianças, adolescentes e jovens brasileiros. Para correção das injustiças culturais, o PME propunha o reconhecimento da diversidade dos sujeitos implicados no processo educacional, seres portadores de complexas experiências sociais e culturais. Para isso, fomentava a oferta de uma educação integral organizada pelo diálogo entre escola e comunidade, apresentando o anseio de mudar com a lógica escolar caracterizada pela difusão de uma cultura universal e homogênea. No que concerne às injustiças políticas, identifica-se a aproximação do PME com a noção de justiça da representação no processo de constituição do Programa. Como discutido, a proposta de educação integral do PME, objetivando a superação das desigualdades e da afirmação do direito às diferenças, foi elaborada no interior da Secad, que se constituiu como uma importante arena democrática para a formulação de argumentos de enquadramento para as questões de justiça no campo educacional. Ademais, o PME afirmava sua concepção de justiça por representação, ao preconizar uma organização que possuía um formato aberto que considerava diversas instâncias e atores sociais, sob o enfoque da formação cidadã que visava à participação ativa dos estudantes nas decisões e transformações da cidade e na luta por uma sociedade plural e inclusiva.

A análise apontou que as concepções presentes no PME eram bastante díspares daquelas promovidas pelo Ideb. Diferenças que acarretavam demandas específicas da organização da gestão escolar. Contudo, as entrevistas semiestruturadas com os(as) gestores(as) escolares da pesquisa Gestrado - Universal/CNPq (2013) demonstraram o predomínio da noção da igualdade de resultados e, por conseguinte, as demandas que lhes são inerentes na organização do trabalho da gestão escolar.

Os relatos apontaram que o atendimento de políticas de resultados tem orientado a dinâmica do trabalho na escola, refletindo em muita pressão e cobrança sobre os(as) diretores(as) escolares à medida que proliferam mecanismos de avaliação, responsabilização e prestação de contas. Percebeu-se a importância que os sistemas de avaliação vêm assumindo na condução das tomadas de decisão da gestão escolar, tendo em vista que o desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática é um dos componentes testados pelo Ideb. Para o cumprimento das metas de desempenho,

os(as) gestores(as) apontaram diferentes projetos de reforço escolar em desenvolvimento na instituição de ensino e fizeram menção a escolas que têm realizado atividades de treinamento e preparação para as avaliações externas. Além disso, um(a) dos(as) diretores(as) destacou o empobrecimento do currículo provocado pela centralidade que as avaliações têm ganhado na aferição da qualidade da educação brasileira, especialmente com o advento do Ideb.

Embora se observe dentre os princípios da NGP maior flexibilização das atividades da gestão escolar impulsionada pelos processos de descentralização (administrativa e financeira), os(as) diretores(as) informaram sentir maior controle sobre seus trabalhos na atualidade, “liberdade vigiada” (Diretora Escola Estadual Z). Havia muitas exigências a serem cumpridas pelas políticas de resultados, porém fatores importantes que influenciam negativamente os índices das escolas não eram computados, como as condições de trabalho da gestão (horas excessivas de trabalho e baixos salários) e dos docentes (sobrecarga de trabalho, precarização das condições e responsabilização pelos fracassos e sucessos escolares dos estudantes). A localização periférica das escolas e a situação socioeconômica dos estudantes, que influenciam diretamente o desempenho do trabalho da gestão escolar e (n)o rendimento dos estudantes nas escolas e avaliações externas também eram desconsideradas. Apesar de as condições apresentadas pelas escolas não serem compatíveis com as cobranças das políticas de resultados, os(as) diretores(as) vestiam a camisa da NGP e se desdobravam para cumprir suas metas sem serem convidados a discuti-las.

Com a ampliação da jornada diária escolar dos alunos, foi observado que os(as) gestores(as) passaram a ter que administrar dois modos distintos de organização dos espaços, tempos, currículos e equipe docente separados entre turno e contraturno. Cada escola apresentava uma proposta diferenciada de extensão da jornada, levando em consideração os objetivos específicos dos programas/projetos que faziam parte, Proeti ou PEI, os princípios do PME, as condições físicas das escolas e os aspectos sociais e culturais do entorno escolar; além de contar com fatores subjetivos ligados aos(as) gestores(as) escolares ou aos(as) coordenadores(as) dos programas/projetos quando existiam.

Havia a compreensão entre os(as) diretores(as) que os programas/projetos ajudariam a promover a formação cidadã e a proteção integral e social de crianças, adolescentes e jovens mais carentes. Pautados pela visão das Cidades Educadoras, as

atividades do PEI eram realizadas em diferentes espaços fora da escola, dentre eles salões de igrejas e casas alugadas, enquanto o Proeti desenvolvia o contraturno nos próprios espaços da escola, realizando excursões esporádicas. Sobre as atividades escolhidas, predominavam aquelas ligadas ao esporte, lazer, cultura e reforço escolar, observadas as condições das escolas e a disponibilidade de oficinairos(as) selecionados(as) na comunidade ou na região no caso do PEI. Como desenvolviam atividades conectadas aos seus saberes e suas experiências culturais, não era exigido dos(as) oficinairos(as) formação acadêmica.

Existia uma tensão constante entre o turno e contraturno, principalmente decorrente da falta de envolvimento entre equipes de profissionais, do desconhecimento dos(as) professores(as) sobre o programa/projeto e da ocupação dos espaços da escola pelos programas/projetos que antes eram exclusivos do turno regular. Apesar das tentativas da gestão de articular e integrar as atividades de ambos os turnos, a escola funcionava fragmentada em duas. O PME, a despeito de apresentar importantes concepções de justiça e de representar uma conquista dos Movimentos Sociais no fomento da educação integral e da valorização da diversidade nas escolas, não conseguia romper, de fato, com as estruturas escolares tradicionais.

Por fim, não obstante os relatos apontarem uma preocupação por parte dos(as) diretores(as) em promover atividades diferenciadas para o público escolar mais vulnerável socialmente, por meio dos programas/projetos de extensão da jornada escolar, esse não era o principal foco da gestão. Haja vista que o atendimento de tal preocupação não envolvia cobranças formais e nem recaía sobre os índices de desempenho escolar, principais instrumentos de medição da qualidade educacional na atualidade. A diferença de tratamento dada entre a política de resultado que figurava o Ideb e a extensão da jornada promovida pelo PME refletia a prioridade que o governo federal dava às políticas gerencialistas e que transparecia nas diferentes formas de indução, avaliação e responsabilização das medidas de política educacional investigadas. Daí o caminho escolhido pelos(as) gestores(as) escolares na priorização das metas e da noção de justiça baseada pela igualdade de resultados era natural.

Mesmo com todas as contradições esperou-se, com esta pesquisa, analisar esse período importante da história recente para o campo educacional que tem influenciado ainda nos dias de hoje a gestão da educação pública brasileira. Haja vista que os governos democrático-populares promoveram transformações que mudaram a feição da

escola e da universidade pública brasileira. Entretanto, desde o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, tais contradições vêm desaparecendo a cada dia e ficando cada vez mais claro o direcionamento antipopular dos governos que ascenderam após o golpe de Estado.

REFERÊNCIAS

ADDEY, C.. O PISA para o Desenvolvimento e o sacrifício de dados com relevância política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 136, p.685-706, jul./set. 2016.

ADDEY, C. *et al.* The rise of international large-scale assessments and rationales for participation. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**. [UK] v. 47, n.3, p. 434-452, 2017.

ALEXANDRE, M. M. de O. N.. **Sistemas de avaliação da educação básica**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados Câmara dos Deputados, 2015.

ANADON, S. B.; GARCIA, M. M. A. “Educar para crescer” ou auditar para crescer? Governando para o desenvolvimento. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 341-365, abr./jun. 2015.

ANASTASIA, A.. **Plano de governo 2011/2014 - Minas de Todos os Mineiros**: as redes sociais de desenvolvimento integrado. Belo Horizonte, MG, 2010. Disponível em: https://www.ibedess.org.br/imagens/biblioteca/819_Anastasia.pdf. Acesso em 15 out 2018.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P.. **Pós-neoliberalismo**: as Políticas Sociais e o Estado Democrático. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra S.A, 1998. 9-23p

ANDERSON, P. *et al.* La trama del Neoliberalismo: Mercado, Crisis y exclusión social. In: SADER, E.; GENTILI, P.. **La trama del Neoliberalismo**. Mercado, crisis y exclusión social. Buenos Aires: CLACSO, 2003. 51-111p

ARROYO, M. G.. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1381-1416, out.-dez. 2010.

BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Minho, v. 15, n. 002, p. 3-23, 2002.

BARRETTO, E. S. S. As novas relações entre o currículo e a avaliação. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 27-48, jan./jun. 2013.

BEISIEGEL, C. R.. A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997. 207- 245p

BELO HORIZONTE. Decreto nº. 13.568, de 13 de maio de 2009. Institui a gestão orientada por resultados e cria o Programa BH Metas e Resultados. **Diário Oficial do Município**. Belo Horizonte, MG, 14 mai 2009. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=996761>. Acesso em: 16 out 2018.

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

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOLIVAR, A.. Justicia social y equidad escolar: una revisión actual. In: MACHADO, J.; ALVES, J. M. (Org.). **Equidade e justiça em educação**: desafios e uma escola bem-sucedida para todos. Porto: Universidade Católica Editora Ltda, 2017. 79-123p

BONETTO, M. S.. El Estado en la región. La conflictiva discusión de alternativas teóricas. In. THWAITES REY, M. (Editora). **El Estado en América Latina: continuidades y rupturas**. Buenos Aires: CLACSO e Editorial ARCIS, 2012. 117-138p

BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo**: as Políticas Sociais e o Estado Democrático. 4 ed. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra S.A, 1998. 63-118p.

BÓRON, A. A. *et al.* La trama del Neoliberalismo: Mercado, Crisis y exclusión social. In: SADER, E.; GENTILI, P.. **La trama del Neoliberalismo**. Mercado, crisis y exclusión social. Buenos Aires: CLACSO, 2003. 51-111p

BOURDIEU, P. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, M. A; CATANI, A. (Org.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998. 39-64p.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J.. **Os Herdeiros: os estudantes e a cultura**. Tradução: Ione Ribeiro Valle e Nilton Valle. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 1824.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1946. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, 1967.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 jan. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7083.htm>. Acesso em: 01 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 25 abr. 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: ago 2017.

BRASIL. Decreto nº. 7.480, de 16 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 mai. 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7480-16-maio-2011-610637-publicacaooriginal-132532-pe.html>. Acesso em: 30 ago 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 nov. 1996. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm Acesso em: 04 abr. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 mar 2005. Divulgado em: http://www.abmes.org.br/abmes/public/arquivos/legislacoes/Port_931_210305.pdf Acesso em: 11 nov 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria nº 89, de 25 de maio de 2005. Fica estabelecida, na forma desta Portaria, a sistemática para a realização da Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB no ano de 2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 mai. 2005. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/Portaria89_Aneb.pdf. Acesso em: 01 dez 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria nº 47, de 3 de maio de 2007. Fica estabelecida, na forma desta Portaria, a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC (PROVA BRASIL) e da Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB no ano de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 7 mai. 2007. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/Port47_3M_AI07.pdf. Acesso em: 21 nov 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Nota metodológica sobre a compatibilização de desempenhos do PISA com a escala do SAEB**. Brasília: INEP, 2009e. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/metodologias/Nota_Tecnica_n3_compatibilizacao_PISA_SAEB.pdf. Acesso em: 21 nov 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Ideb 2013 indica uma melhora no ensino fundamental**. 2013c. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb>. Acesso em: 21 set 2016.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 17 maio 2017.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 jun 2014. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/125099097/lei-13005-14>>. Acesso em: 6 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21 jun. 2007d, p. 7. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 20 ago 2018.

BRASIL. Lei nº 11.738, 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea 'e' do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul.2008. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm. Acesso em: ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 ago. 2012a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: DF, 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm. Acesso em: 21 nov 2017.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 30, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 dez 1996. Disponível em. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm Acesso em 14 dez 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me004370.pdf>. Acesso em: 15 jun 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016, Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 out 2016 Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4913_1-port-1144mais-educ-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 01 dez 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 jun 2013a. Disponível em: http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/portaria_482_7_6_13.htm. Acesso em: 7 out 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 04 jul 2012b. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/legislacao/2013/portaria_n867_4julho2012_provinha_brasil.pdf. Acesso em: 6 out 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Manual Operacional de Educação Integral**, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1145_2-manual-operacional-de-educacao-integral-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 13 set 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Manual Operacional de Educação Integral**, 2013b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1445_8-manual-mais-educacao-2013-final-171013-2-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 13 dez 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Mais Educação: Passo a Passo**. Brasília: MEC, 2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8145-e-passo-a-passo-mais-educacao-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 20 nov 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Relatório de Gestão da Secad – 2004**. Brasília: MEC, 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1864_1-secadi-relatorio-gestao-mec-2004-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 20 nov 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Educação integral**: texto referência para o debate nacional. Brasília: MEC, 2009a. (Série Mais Educação). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cadfinal_educ_integral.pdf. Acesso em: 20 nov 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Programa Mais Educação**: gestão intersetorial no território. Brasília: MEC, 2009b. (Série Mais Educação). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cader_maiseducacao.pdf. Acesso em: 20 nov 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Territórios Educativos para a Educação Integral**. Brasília: MEC, 2010a. (Série Mais Educação). Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2014/04/territorioseducativos.pdf>. Acesso em: 20 nov 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Rede de saberes mais educação**: pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral: caderno para professores e diretores de escolas. Brasília, MEC, 2009c. (Série Mais Educação). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cad_mais_educacao_2.pdf. Acesso em: 20 nov 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Programa Mais Educação**: Passo a Passo. Brasília: MEC, S/d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passoapasso_maiseducacao.pdf. Acesso em: 10 dez 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Manual de Educação Integral para obtenção de apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola**, PDDE, no exercício de 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Manual de Educação Integral para obtenção de apoio financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola**, PDDE, no exercício de 2009d. Disponível em: ftp://ftp.fn.de.gov.br/web/pdde/manual_pdde_2009_escola_integral.pdf

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa Interministerial nº. 17, de 24 de abril de 2007. Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais. Institui o Mais Educação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 abr. 2007c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/salas_multifuncionais.pdf>. Acesso em: 13 maio 2015.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Nota técnica nº 314**, de 12 de novembro de 2012. Apresenta informações sobre a infraestrutura das escolas maioria PBF/PME ativas – Educacenso 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-30, out./dez., 1999.

BRESSER-PEREIRA, I. C.. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, jan./mar., 2001.

CAMINI, L.. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso TPE**. 2009. 294f. Tese

(Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Porto Alegre, 2009.

CAMINI, L.. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **RBP**AE, Goiânia, v.26, n.3, p. 535-550, set./dez. 2010.

CANÁRIO, R.. **O que é a escola?** Um “olhar” sociológico. Porto: Porto Editora LTDA, 2005. 208 p.

CARCANHOLO, R.. Los gobiernos progresistas en debate: Brasil. In: ELIAS, A. (Comp.). **Los gobiernos progresistas en debate**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. 34-36p

CARREIRA, D.. A execução orçamentária das políticas de diversidade nos governos Lula e Dilma: obstáculos e desafios. In: 38ª Reunião Nacional da ANPEd, 2017, São Luís. **Anais...** São Luís, 2017.

CARREIRA, D.. **Igualdade e diferença nas políticas educacionais:** a agenda das diversidades nos governos Lula e Dilma. 2015. 508f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2015.

CARREIRÃO, A. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 22, p.174-194, 2004.

CARTA das Cidades Educadoras: **Proposta Definitiva**, Novembro de 2004. 2004.9p. Disponível em: <http://www.fafeeduca.net/docs/Cartadascidadeseducadoras.pdf>. Acesso em: 26 out. 2018.

CARVALHO, E. J. G. de; FAUSTINO, R. C.. Diversidade e as políticas públicas de educação. **Revista Contrapontos**. [Itajaí]. v. 11, n. 3, p. 244-254, set./dez., 2011.

CARVALHO, E. J. G. de; FAUSTINO, R. C.. O impacto da diversidade cultural nas políticas educacionais: uma crítica às propostas das agências internacionais. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 61, p.110-134, mar. 2015.

CARVALHO, L. M. Multirregulação, comparações internacionais e conhecimento pericial: interpelando o PISA como provedor de conhecimentos e políticas. In: OLIVEIRA, D. A; DUARTE, A. **Políticas públicas e educação:** regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. 183-206p.

CARVALHO, L. M.. Pisa, política e conhecimento em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 136, p.601-607, jul./set., 2016a.

CARVALHO, L. M.. Intensificação e sofisticação da regulação transnacional em educação: o caso do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 136, p.669-683, jul./set., 2016b.

CASASSUS, J. **A escola e a desigualdade**. 2 ed. Brasília: Liber Livro Editora. UNESCO, 2007. 204 p.

CAVALIERE, A. M. Questões sobre uma proposta nacional de gestão local. In: Congresso Ibero-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 1., 2010, Portugal. **Anais...** Brasil: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2010. Disponível em: <www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/index2.htm>. Acesso em: 7 jan. 2018.

CHIRINÉA, A.; BRANDÃO, C. da F.. O Ideb como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: avaliação e política pública em educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015.

CLEMENTINO, A. M. **Trabalho Docente e Educação em Tempo Integral: um estudo sobre o Programa Escola Integrada e o Projeto Educação em Tempo Integral**. 2013.188f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte, 2013.

COELHO, L. M. C. C. Alunos no ensino fundamental, ampliação da jornada escolar e educação integral. **Educar em Revista**. Curitiba, v. 45, p. 73-89, jul./set. 2012.

COELHO, L. M. C. C.. **Políticas públicas municipais de jornada ampliada na escola: perseguindo** uma concepção de educação integral. 2013. 12p. Disponível em: <http://www.unirio.br/cch/neephi/artigosensaios.htm>. Acesso em: 05 jan. 2013.

CORAGGIO, J. L.. Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción? In: Seminário “O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil”, 1995, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Ação Educativa, 1995.

CORAGGIO, J. L.; TORRES, R. M.. **La educación según el Banco Mundial**. Un análisis de sus propuestas y métodos. 2 ed. Buenos Aires: Miño y Dávila Editora, 1997.

COUTINHO, D. R.. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, E; FARIA, C. A. P. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. 1-29 p.

CRAHAY, M. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** A igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Porto Alegre: Instituto Piaget, 2002. 462 p.

CRAHAY, M.. Como a escola pode ser mais justa e mais eficaz? **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v.3, n.1, p.9-40, jun. 2013.

CUENCA, R.. Sobre justicia social y su relación con la educación en tiempos de desigualdad. **Revista Internacional de Educación para la Justicia Social**, Madrid, v. 1, n. 1, 79-93p, 2012.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 6.ed. Rio de Janeiro, 1980. 291p.

CURY, C. R. J. Prefácio. In: MARIN, A. J.; BUENO, J. G. S. **Excluindo sem saber**. Araraquara: Junqueira & Marin, Brasília: CNPq, 2010. 5-8p.

CURY, C. R. J.. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAE**, Porto Alegre, v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007.

CURY, C. R. J.. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr., 2009.

CURY, C. R. J.. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

DALE, R.. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, mai./ago., 2004.

DAVIES, N.. O financiamento público às instituições privadas de ensino. **Revista Agenda Social**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 134-146, 2016.

DAYRELL, J; CARVALHO, L.; GEBER, S. Os jovens educadores em um contexto de educação integral. In: MOLL, J. *et al.* **Caminhos da Educação Integral no Brasil: Direito a Outros Tempos e Espaços Educativos**. Porto Alegre: Penso, 2012. 157-171p

DELORS, Jacques *et al.* (Coord.) **Educação um tesouro a descobrir**: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC, 1996.

DEMEUSE, M. *et al.*. Equidade dos sistemas educativos europeus: síntese a propósito da construção de um conjunto de indicadores de equidade. **Revista de Estudos Curriculares**, Liege, V. 2, N. 2, p. 217-237, 2004.

DEROUET, J-L.. Du temps des études à la formation tout au long de la vie. À la recherche de nouvelles de nouvelles références normatives. **Éducation et Sociétés: Revue internationale de Sociologie de l'éducation**, Paris, n.11, p. 65-86, 2003.

DEROUET, J. Crise do projeto de democratização da educação e da formação ou crise de um modelo de democratização? Algumas reflexões a partir do caso francês (1980-2010). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 1001-1027, jul.-set. 2010.

DOMINGUES, J. M.. **O Brasil entre o Passado e o Futuro**. Conjuntura Interna e Inserção Internacional. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

DOURADO, L. F.. Políticas de educação superior: avanços e desafios. In: GENTILI, P. (Org.). **Política educacional, cidadania e conquistas democráticas**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. 59-66p

DUBET, F. Democratização escolar e justiça da escola. **Revista Educação UFSM**, Santa Maria, v. 33, n. 3, p. 381-394, set./dez. 2008.

DUBET, F. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 539-555, set./dez. 2004.

FAURE, E. *et al.* **Aprender a ser**. Lisboa: Livraria Bertrand, 1972. 457p.

EVANGELISTA, O.; LEHER, R.. Todos pela Educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **Revista Trabalho Necessário**, Rio de Janeiro, ano 10, n. 15, p. 1-29, 2012.

FALETTO, E.. **Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo**. México, D. F.: Siglo XXI Editores; Buenos Aires: CLACSO, 2015.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, p. 231-239, 2006.

FRASER, N. Justiça anormal. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 108, p. 739-768, jun./dez., 2013.

FRASER, N. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 77, p. 11-39, 2009.

FRASER, N.. Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. In: The Tanner Lectures on Human Values, 1996, Stanford University. **Anais...** Stanford University, 1996. 1-68p

GAUTIER, E.. Educación de calidad. Comentarios a la nueva propuesta de OREALC/UNESCO REICE. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**. [S.I.]. v. 5, n. 3, p. 29-35, 2007.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A.. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, E.(Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. 253-264p

GENTILI, P.; STUBRIN, F.. Igualdade, direito à educação e cidadania: quatro evidências de uma década de conquistas democráticas. In: GENTILI, P. (org.). **Política educacional, cidadania e conquistas democráticas**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. 15-26p

GRAU, N.C.. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...** Santiago, out. 2005.

OLIVEIRA, D. A.. **Autonomia e responsabilização no contexto escolar: os desafios para os diretores frente às exigências de justiça social e eficiência educativa**. Belo Horizonte: Gestrado, FaE/UFMG, 2017. (Relatório de Técnico)

HALL, S. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Brasília: UNESCO, 2003.

HATTGE, M. D.. **Performatividade e inclusão no movimento TPE**. 2014. 182f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade do Vale dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Leopoldo, 2014. 439p

HONNETH, A. **A luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003. 296p

IANNI, O.. A questão nacional na América Latina. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 2, n.1, p. 5-40, jan./mar. 1988.

JORGE, T. A. da S. **Trabalho Docente e Desempenho Estudantil**. 2014.196f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte, 2014.

KUENZER, A. Z.. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-873, jul./set. 2010.

LANDER, E.. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas Latinoamericanas.** Buenos Aires, Clacso, set. 2005. 8-23p (Coleccin Sur Sur).

LAVINAS, L.. A financeirização da política social: o caso brasileiro. **Forthcoming at *Politika***, n. 2, Rio de Janeiro, Fundação João Mangabeira em colaboração com Humboldt-Viadrina Governance Platform, p.35-51, jul. 2015.

LAVINAS, L.. **Bolsa Família distribuiu renda, mas não reduziu abismo social**, diz economista. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41191783>. Acesso em: 10 dez 2017.

LAVINAS, L.; CORDILHA, A.C.; CRUZ, G.. Assimetrias de Gênero no Mercado de Trabalho Brasileiro: rumos da formalização. **Cahiers du Mage**. [S.I.]. v. 18, p. 59-90, dez. 2014.

LÁZARO, A.. Diversidade e direito à educação: lutas, conquistas, desafios. In: GENTILI, P. (org.). **Política educacional, cidadania e conquistas democráticas.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. 67-78p

LECLERC, G. de F. E.; MOLL, J.. Educação integral em jornada diária ampliada: universalidade e obrigatoriedade? **Em Aberto**, Brasília, v. 25, n. 88, p. 17-49, jul./dez. 2012a.

LECLERC, G. de F. E.; MOLL, J.. Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da Educação Integral e em tempo integral. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 45, p. 91-110, jul./set. 2012b.

LIMA, L. C. Do Aprender a Ser a Aquisição de Competências para Competir: adaptação, competitividade e performance na sociedade da aprendizagem. **Revista Galego-Portuguesa de Psicologia e Educação**. [S.I.]. v. 11, nº 9, p. 9-18, 2004.

LINGARD, B.. Pisa: fundamentações para participar e acolhimento político. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 136, p. 609-627, jul.-set., 2016.

LÓPEZ, N.. **Equidad educativa y desigualdad social: desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano.** Buenos Aires: IPE – UNESCO, 2005. 181p

LULA DA SILVA, L. I.. **Carta ao povo brasileiro.** São Paulo, 22 de junho de 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml> ¼. Acesso em: 05 nov 2017.

MANCE, E. A.. **A Estratégia Democrático-Popular.** Disponível em: <http://www.solidarius.com.br/mance/wp/2017/04/03/edp/> Acesso em: 5 jan 2018.

MARIÁTEGUI, J. C.. **Sete ensaios de interpretação da realidade peruana**. Tradução: Felipe José Lindoso. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular; Clacso, 2008. 336p (Coleção Pensamento Social Latino-americano).

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, D. A; DUARTE, A. **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. 19-46p

MAROY, C.; VOISIN, A.. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul.-set. 2013.

MARQUES, M. A. de F.. Políticas educacionais nos governos Lula e Dilma: impactos na expansão do ensino superior e profissional. **Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**. [Jaboatão dos Guararapes]. v.12, n. 41, p. 661-676, 2018.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e “Status”**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, A. S.. “Todos pela Educação”: o projeto educacional de empresários para o Brasil século XXI. In: 31ª Reunião Anual da ANPED, 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2008.

MARTINS, E. M.. **Movimento Todos pela Educação: um projeto de Nação para a educação brasileira**. 2013.199f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 2013.

MARTINS, E. M; KRAWCZYK, N. R.. Estratégias e incidência empresarial na atual política educacional brasileira: O caso do movimento ‘Todos Pela Educação’. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 31, n.1, p. 4-20, 2018.

MATTOS, P.. O reconhecimento, entre a justiça e a identidade. **Lua Nova**, n. 63, p. 144-161, 2004.

MENDONÇA, P. M.. **O direito à educação em questão**: as tensões e disputas no interior do Programa Mais Educação. 2017. 179f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte, 2017.

MENDONÇA, R. F.. Reconhecimento em debate: os modelos de Honneth e sua relação com o legado habermasiano. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 29, p. 169-185, nov. 2007.

MIGNOLO, W, D.. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas Latinoamericanas.** Buenos Aires, CLACSO, set. 2005. 33-49p (Coleccin Sur Sur).

MOEHLECKE, S.. As políticas de diversidade na educação no governo Lula. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 137, maio/ago. 2009.

MOLL, J. A agenda da educação integral: compromissos para sua consolidação como política pública. In: MOLL, J. *et al.* **Caminhos da Educação Integral no Brasil: Direito a Outros Tempos e Espaços Educativos.** Porto Alegre: Penso, 2012. 129-146p

MOLL, J.(Org.). **Caderno Acompanhamento Pedagógico. Brasília:** Secretaria de Educação Básica, MEC. **2013, v.1 92p.** (Série Cadernos Pedagógicos). CD-ROM.

MOLL, J.; LECLERC, G. de F. E.. Diversidade e tempo integral A garantia dos direitos sociais. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 13, p. 291-304, jul./dez. 2013.

NORMAND, R.. L'école efficace ou l'horizon du monde comme laboratoire. **Revue Française de Pédagogie.** [S.I].v. 32, n. 1, p. 53-70, 2006.

NORMAND, R.. Mercado, performance, *accountability*. Duas décadas de retórica reaccionária na educação. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, v. 11, p. 49-76, 2008.

NUSSBAUM, M.. **Justicia Poética.** Santiago de Chile: Ed. Andrés Bello. 1997.

O'DONNELL, G. **Anotações para uma Teoria do Estado.** 1980. 39 p. Disponível em: http://www.ige.unicamp.br/site/aulas/138/ANOTACOES_PARA_UMA_TEORIA_DO_ESTADO_ODONNELL.pdf. Acesso em: 26 jul. 2017.

OCDE. **Brasil no Pisa 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros.** São Paulo: Fundação Santillana, 2016.

OLIVEIRA, D. A qualidade total na educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública. In: BRUNO, L. *et al.* **Poder e trabalho no capitalismo contemporâneo.** São Paulo: Atlas, 1996.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009a.

OLIVEIRA, D. A. Reformas educativas y redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado. In: GENTILI, P. *et al* (Org.). **Políticas de privatización, espacio público**

y **educación en América Latina**. 1 ed. Rosário: Homo Sapiens Ediciones, 2009b. 121-134p

OLIVEIRA, D. A. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2010. 210-269p

OLIVEIRA, D. A.. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, D. A.. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set., 2015.

OLIVEIRA, D. A.. O governo das escolas e a nova gestão pública. In: Licínio C. Lima; Virgínio Sá. (Org.). **O Governo das Escolas**. 1ed. Ribeirão: Humus, v. 1, 2017. 61-87p

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. B.; CLEMENTINO, A. M.. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **RBPAAE**, Goiânia, v. 33, n. 3, p. 707-726, set./dez. 2017.

OTTONE, E.. **Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade (uma visão sintética)**. Brasília; MEC/INEP, 1993. 16p. - (Cadernos Educação Básica. Série Atualidades Pedagógicas; 2)

PARO, V. H. *et al.* **Escola de tempo integral: desafio para o ensino público**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988. 252p

PERLATTO, F.. Decifrando o governo Lula: interpretações sobre o Brasil contemporâneo. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 15, n. 1, p. 256-272, jan./jun. 2015.

PERRENOUD, P. **A pedagogia na Escola da Diferença: Fragmentos de uma sociologia do fracasso**. Porto Alegre: Artmed, 2001. 230 p.

PINHEIRO, C. M.; DAL RI, N. M.. Democratização da educação na década de 1980: o Fórum de educação na constituinte e a IV Conferência Brasileira de Educação (1986). In: IX do HISTEDBR, 2013, Cascavel. **Anais...** Cascavel, 2013.

PIRES, E. C.. **O desvelamento do movimento todos pela educação e seus desdobramentos na política educacional do estado de Goiás**. 2015. 155f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação. Goiânia, 2015.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G.. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista de Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 3, p. 7-32, jul-set 2002.

PUIGGRÓS, A. Avatares y resignificaciones del derecho a la educación em América Latina. **Docência**, Santiago de Chile, año XV, n. 40, mayo 2010.

QUIJANO, A.. Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas Latinoamericanas**. Buenos Aires, Clacso, set. 2005. 117-142p (Colección Sur Sur).

RAVITCH, D.. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Porto Alegre: Sulina, 2011. 318 p.

RAWLS, J. **Justiça como equidade: uma reformulação**. Tradução: Claudia Berliner. São Paulo: Editora Martins Fontes. 2003. 307p

RAWLS, J.. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. **Lua Nova**, São Paulo, v. 25, p. 26-59, 1992.

RIBEIRO, V. M. Que princípio para a educação básica? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.44, n.154 p.1094-1109, out./dez 2014.

RIBEIRO, V. M.. **Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de SP**. 2012. 455f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RIZVI, F.; LINGARD, B.. A OCDE e as mudanças globais nas políticas de educação. In: COWEN, R.; KAZAMIAS, M; ULTERHALTER, E. (Org.). **Educação comparada: panorama internacional e perspectivas**. v. 1. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012.

RODRIGUES, T. C.; ABRAMOWICZ, A.. O debate contemporâneo sobre a diversidade e a diferença nas políticas e pesquisas em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 15-30, jan./mar. 2013.

ROHLING, M.. A educação e a educação moral em “Uma teoria da justiça” de Rawls. **Fundamento: Revista de Pesquisa em Filosofia**, Ouro Preto, n. 1, p. 125-149, 2012.

ROHLING, M.; VALLE, I. R.. Princípios de justiça e justiça escolar: a educação multicultural e a equidade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 46, n. 160, p. 386-409, abr/jun. 2016.

ROJAS, G. A.. A crítica da razão populista: Bonapartismo e democracia nos governos “pós-neoliberais” latino-americanos. In: IX ENCONTRO DA ABCP. 2014, Brasília. **Anais...** Brasília, 2014.

RONCA, A. C. C. Avaliação da educação básica: seus limites e possibilidades. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 77-86, jan./jun. 2013.

SACRISTÁN, J. G. *et al.* **Educar por competências: o que há de novo?** Porto Alegre: Artmed, 2011.

SADER, E.. *et al.* La trama del Neoliberalismo: Mercado, Crisis y exclusión social. In: SADER, E.; GENTILI, P.. **La trama del Neoliberalismo**. Mercado, crisis y exclusión social. Buenos Aires: CLACSO, 2003. 51-111p

SADER, E. **Posneoliberalismo em América Latina**. Buenos Aires: Inst. de Estudios y Formación CTA, 2008. 94 p.

SADER, E.. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, E. (Org). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. 135-145 p.

SADER, E.. **Por que a direita perde no Brasil?** Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/Por-que-a-direita-perde-no-Brasil-/2/28934>. Acesso em: 20 dez 2017.

SAFORCADA, F; VASSILIADES, A. Las leyes de educación em los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington em America del Sur. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 287-304, abr./jun. 2011.

SALAMA, P. *et al.* La trama del Neoliberalismo: Mercado, Crisis y exclusión social. In: SADER, E.; GENTILI, P.. **La trama del Neoliberalismo**. Mercado, crisis y exclusión social. Buenos Aires: CLACSO, 2003. 51-111p

SALAMA, P.; VALIER, J. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1997. 113-128 p.

SANTOMÉ, J. T.. A instituição escolar em tempos de intolerância. **TEIAS**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 3, p. 1-25, jan/jun 2001.

SAVIANI, D.. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SCHNEIDER; M. P.; NARDI, E. L.. O Ideb e a construção de um modelo de *accountability* na educação básica brasileira. **Revista Portuguesa de Educação**, Minho, v. 27, n.1, p. 7-28, 2014.

SECCHI, L.; ITO, L. E.. *Think tanks* e universidades no Brasil: análise das relações na produção de conhecimento em política pública. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 46, jan./jun. 2016.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: <http://lelivros.love/book/baixar-livro-a-ideia-de-justica-amartya-sen-em-pdf-epub-e-mobi/> Acesso em: 10 jan. 2018.

SHIROMA, E. O.; CARDOSO, R. M. C.; CAMPOS, R. F.. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento TPE. In: MAINARDES, J; BALL, S.J.(Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez. 2011

SILVA, A. F. da. Plano de Desenvolvimento da Educação: avaliação da Educação Básica e desempenho docente. **Revista Inter-Ação**, Goiânia, v. 35, n. 2, p. 415-435, jul./dez. 2010.

SILVA, J. A.. **Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE)**: Regime de colaboração de ‘novo’ tipo e mecanismo de reformulação do Sistema Nacional de Educação sob a direção do empresariado brasileiro. 2015. 174f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2015.

SILVA, R. P. M. da. Teoria da Justiça de John Rawls. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 35, n. 138, abr./jun. 1998.

SOARES, J. F; XAVIER, F. P.. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul.-set. 2013.

SOUSA, S. Z; LOPES, V. V. Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. **Revista ADUSP**, São Paulo, p. 53-59, jan. 2010.

SOUZA, D. B. de.. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do 2014-2024. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

SOUZA, J.. Senso comum e justificação da desigualdade. In: Souza, J.. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. 41-48p

SOUZA, V. A. de S.. **O Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”**: desdobramentos na gestão educacional local e no trabalho docente. 2014, 342f. Tese

(Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade de Educação, 2014.

STRECK, D. R.; MORETTI, C. Z.. Colonialidade e insurgência: contribuições para uma pedagogia latino-americana. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 24, p. 35-52, 2013.

TAVARES, F. C.; CUNHA, J. R.. O debate Mouffe x Rawls: do liberalismo igualitário à democracia radical. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. [S.I]. v. 7, n. 2, p. 166-175, ago 2015.

TEDESCO, J, C.. **Educación y justicia social em América Latina**. 1a ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica: Universidade Nacional de San Martín, 2012. 272p.

TEIXEIRA, A. Porque "Escola Nova". **Boletim da Associação Bahiana de Educação**. Salvador, n.1, 1930. Disponível em: <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/index.html>>. Acesso em: 22 mar 2018.

TEIXEIRA, A. Uma experiência de educação primária integral no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v.38, n.87, p.21-33, jul./set., 1962.

TEIXEIRA, A.. **Educação não é privilégio**. 5 ed. Comentada por Marisa Cassim. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

THWAITES REY, M. (Editora). **El Estado en América Latina: continuidades y rupturas**. Buenos Aires: CLACSO e Editorial ARCIS, 2012. 7-16p

THWAITES REY, M. “**Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?**” Buenos Aires: CLACSO, año XI, n. 27, abril, 2010.

THWAITES REY, M.; OUVIÑA, H. O. La estatalidad latinoamericana revisitada: reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones. In. THWAITES REY, M. (editora). **El Estado en América Latina: continuidades y rupturas**. Buenos Aires: CLACSO e Editorial ARCIS, 2012. 51-92p

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **5 Anos, 5 Metas, 5 Bandeiras**. 2012. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1456/todos-pela-educacao---5-anos-5-metas-5-bandeiras/>. Acesso em: 16 de jun. 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Quem somos?** 2017. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/quem-somos/>. Acesso em: 16 de jun. 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Todos pela Educação 2006-2009**. 2010. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1245/relatorio-todos-pela-educacao---2006-2009/>. Acesso em: 16 de jun. 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Todos pela Educação: rumo ao ano 2022**. Nov./2006. Disponível em <https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/058832e8-0b58-47c1-9ea4-029127678171.pdf>. Acesso em: 16 jun 2017.

UNESCO. **Declaração de Dakar. Educação para Todos – 2000**. Texto adotado pela Cúpula Mundial de Educação em Dakar, Senegal, de 26 a 28 de abril de 2000. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127509> Acesso em: 12 out 2018.

UNESCO. **Declaración de México sobre las Políticas Culturales**. 1982. Disponível em: http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals400.pdf Acesso em: 12 out 2018.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**, Jomtien, 1990. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por Acesso em: 12 out 2018.

UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. 2002. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2001%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20sobre%20a%20Diversidade%20Cultural%20da%20UNESCO.pdf> Acesso em: 12 out 2018.

UNESCO. **Relatório Mundial da UNESCO: Investir na Diversidade Cultural e no Diálogo Intercultural**. 2010. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000184755_por Acesso em: 20 out 2018.

VALLE, I. R.. (In)Justiça escolar: estaria em xeque a concepção clássica de democratização da educação? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, *Ahead of print*, 2013. 1-13p.

VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F.. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 221–246, abr./jun. 2008.

VELOSO, T. C. M. A.; MACIEL, C. E.. Acesso e permanência na educação superior – análise da legislação e indicadores educacionais. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, n. 37, p. 224-250, jan./abr. 2015.

VERGER, A.; NORMAND, R.. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul./set. 2015.

VIEIRA, S. L. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, mai./ago. 2007.

VITA, A. de. Uma concepção liberal-igualitária de justiça distributiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p. 41-59, 1999.

VOSS, D. M. da S.. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. **Cadernos de Educação**, Pelotas, n. 38, 43-67p, jan./abr. 2011.

VOSS, D. M. da S.. **Os movimentos de recontextualização da política Compromisso Todos pela Educação na gestão do Plano de Ações Articuladas (PAR) e seus efeitos**: Um estudo de caso no município de Pinheiro Machado (RS). 2012. 163f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pelotas, 2012.

XAVIER, M. E. S.P.. **Capitalismo e escola no Brasil**. A constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). Campinas: Papirus Editora, 1990, 182 p.

XIMENES, D. A; MOLL, J.; MACEDO, J.M.. Políticas para a inclusão na educação básica em contextos de desigualdade: considerações a partir da experiência da parceria entre Programa Bolsa Família e Programa Mais Educação. In: XIMENES, D. A. (Org.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa. **Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília: MDS, p. 80-97, 2014.

XIMENES, S. B.. **Padrão de qualidade do Ensino**: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica. 2014. 424f. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014.

APÊNDICE - Composição do Todos pela Educação – dados de 2019⁵⁴

CONSELHO DE GOVERNANÇA

Integrante	Empresa/Órgão
Denise Aguiar Alvarez Presidente	Fundação Bradesco
Ana Amélia Inoue	Itaú BBA
Ana Maria dos Santos Diniz	Instituto Grupo Pão de Açúcar
Antonio Cesar Russi Callegari	Conselho Nacional de Educação
Antônio Jacinto Matias	Fundação Itaú Social
Beatriz Johannpeter	Instituto Gerdau
Fábio Colleti Barbosa	Itaú Unibanco, Natura e OSESP
Fernando Luiz Abrucio	Fundação Getúlio Vargas
Jair Ribeiro da Silva Neto	Banco Indusval & Partners
Jefferson Ricardo Romon	Fundação Bradesco
José Francisco Soares	Ex Presidente do INEP
José Roberto Marinho	Fundação Roberto Marinho- Rede Globo
Lázaro Ramos	TV Globo
Luciano Dias Monteiro	Fundação Santillana.
Luís Norberto Pascoal	Grupo DPaschoal
Mozart Neves Ramos	Ex Presidente do CONSED Instituto Ayrton Senna
Paulo Sérgio Kakinoff	GOL Linhas Aéreas
Ricardo Manuel dos Santos Henriques	Ex Secretário da Secad/MEC
Rodolfo Villela Marino	ITAUSA

⁵⁴ Os quadros foram elaborados a partir dos dados disponíveis no *site* do TPE.

CONSELHO DE FUNDADORES

Integrante	Empresa/Órgão
Jorge Gerdau Johannpeter	Instituto Gerdau
Daniel Feffer	Susano Holding SA e Membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - Brasil
Danilo Santos de Miranda	Diretor Regional SESC SP
Fernão Bracher	Itaú e Banco BBA Creditanstalt, Ex presidente do Banco Central
Jayme Sirotsky	Grupo RBS
Luiz Paulo Montenegro	Grupo IBOPE
Milú Villela	ITAUSA, Instituto Faça Parte e Brasil Voluntário
Viviane Senna	Instituto Ayrton Senna
Wanda Engel Aduan	Instituto Unibanco

**ANEXO - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS
(GESTRADO - UNIVERSAL/CNPQ – 2013)**

IDENTIFICAÇÃO

NOME DA UNIDADE EDUCACIONAL:

MUNICÍPIO: _____ UF: _____

ETAPAS DE ATENDIMENTO:

- Educação Infantil (0 – 3 anos) Ensino Fundamental Anos
 Finais (6º ao 9º ano)
- Educação Infantil (4 – 5 anos) Ensino Médio
- Ensino Fundamental Anos Iniciais (1º ao 5º ano)

Nº DE TRABALHADORES (incluindo professores, funcionários, especialistas, estagiários, oficinairos, etc):

___ Diretor(a) ___ Funcionários (administrativos, cantina,
___ Vice diretor(a) limpeza, segurança, etc.)

___ Professores(as) regentes ___ Oficinairos

___ Coordenador(a) de biblioteca ___ Outros funcionários ou docentes.

___ Estagiários(a) ___ Especificar:

EQUIPE GESTORA:

- Você conta com algum apoio na gestão da UE? Existe um núcleo gestor na UE?
 Como é composto?

PERFIL DO TRABALHADOR

- Qual a sua idade?

- Sexo: ___M ___F
- Estado civil?
- Tem filhos? Quantos?
- Você tem outro vínculo empregatício ou exerce outra função remunerada estando na direção da UE?
- Para qual cargo você foi concursado nesta rede de ensino?
- Qual o regime do seu contrato de trabalho como Diretor(a)? (CLT, estatutário, outro)
- Qual é sua carga horária semanal de trabalho? Ou: Quantas horas você trabalha por semana?
- Considerando seu trabalho como diretor(a), qual sua renda mensal?
- Você exerce alguma ocupação remunerada além do magistério? (Especificar qual)
- Que atividades você realiza em seu tempo livre?
- Quem é o principal responsável por realizar o trabalho doméstico em sua casa?
- Você já se afastou do trabalho por licença médica? Qual motivo do afastamento?
- Possui plano de saúde? Como se dá o custeio deste plano (paga integralmente, arca com parte dos custos, não paga nada)?

EXPERIÊNCIA NA FUNÇÃO

- Há quanto tempo trabalha nesta unidade educacional?
- Quais aspectos o(a) motivaram a ser diretor(a)?
- É a sua primeira experiência na função de direção?
- Como você se tornou diretor(a)? (Forma de ingresso ao cargo/função de diretor na atual UE)
- Você já exerceu a função de coordenação pedagógica ou de especialista?

FORMAÇÃO

- Qual a sua formação (graduação)?
- Você realizou algum curso de pós-graduação (especialização, mestrado e/ou doutorado)?
- Se sim, este curso contribuiu para sua atuação como diretor(a)?
- Para ser diretor(a) você acha que é necessário uma formação específica? Qual?
- Você recebeu alguma formação específica para ser diretor?

- Quais conhecimentos e habilidades, na sua opinião, devem ser trabalhados na formação do diretor(a)?
- Você participa (ou já participou) de atividades de formação continuada?
- As atividades de formação continuada que realiza são na área de gestão?
- As atividades de formação continuada que realiza são oferecidas predominantemente por qual instituição?
- Se participa, com que frequência realiza essas atividades?

CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE EDUCACIONAL

- Quantos alunos estão matriculados em sua unidade educacional?
- Qual o perfil dos alunos atendidos pela unidade educacional?
- Quais as características do local onde se encontra a unidade educacional?
- Você considera que esta unidade educacional encontra-se em local de difícil acesso?
- Os(as) professores(as) desta UE estão contemplados(as) pelo Adicional de Dificil Acesso (adicional devido ao docente por lotação em unidade educacional localizada em região de difícil acesso ou área de risco)?

MECANISMOS DE GESTÃO

- Em sua UE tem conselho/colegiado? Quais?
- Os Conselhos/colegiados Escolares funcionam?
- Esta UE elabora um orçamento por ano? Como ele é elaborado?
- Esta unidade educacional tem regimento escolar? Quando foi elaborado? Vem sendo atualizado?
- Esta UE tem projeto (político) pedagógico? Como e quando ele foi elaborado? Ele vem sendo atualizado?
- Como se dá o planejamento do trabalho dos professores nesta unidade educacional? Há reuniões periódicas para o planejamento? Qual a frequência? Este tempo/reuniões estão incorporadas ao tempo de atividades sem interação com os alunos prevista em lei (1/3 da carga horária de trabalho)?
- Sua unidade educacional é avaliada? Quais avaliações são realizadas?
- Você se sente responsável pela classificação que a sua UE obteve nas avaliações realizadas pelos governos federal, estadual e/ou municipal?

- Você percebe alguma influência ou intervenção dos governos no desenvolvimento do seu trabalho na UE?
- Você é avaliado formalmente quanto ao seu desempenho profissional? Como é esta avaliação? Quem avalia? Quais são os impactos sobre sua função? Como você vê esta avaliação?
- Como é a gestão financeira de sua UE? Quantas contas bancárias a UE possui? Você conta com algum apoio técnico na gestão financeira e contábil da UE?
- De quais fontes a UE recebe recursos financeiros? Quais as
- Quais as maiores dificuldades na gestão financeira da UE?
- Como são decididos o emprego dos recursos? A UE tem alguma autonomia nesse sentido?
- Você acha que está ocorrendo mudanças no trabalho do(a) diretor(a)?
- Se sim, quais mudanças são percebidas? Como você avalia essas mudanças?
- Como você avalia sua relação com os docentes desta unidade?
- Como você avalia sua relação com os funcionários desta unidade?
- Como você avalia sua relação com os alunos desta unidade?
- Como você avalia sua relação com os pais de alunos desta unidade?
- Como você avalia sua relação com os gestores (Secretaria de Educação, regionais de ensino, inspeção, etc.)?
- Como avalia sua relação com o sindicato dos professores e funcionários da UE?

AVALIAÇÃO DA FUNÇÃO

- Como você define o papel do(a) diretor(a) na unidade educacional?
- A unidade educacional em que você atua apresenta as condições adequadas para o exercício da função de direção (estrutura física, recursos humanos, recursos financeiros suficientes, etc.)?
- Você se considera preparado(a) para o exercício da direção?
- Na sua opinião, as condições de trabalho (envolvendo salário, jornada de trabalho, motivação, relações interpessoais) podem interferir no processo de organização e gestão da unidade educacional?
- Existe alguma remuneração diferenciada para os diretores de UE de difícil acesso? Qual?
- O cargo de diretor é uma função gratificada? Você considera que a gratificação é correspondente à sua dedicação ao trabalho?

- Você considera que existe algum tipo de controle externo sobre seu trabalho? Que tipo/quais? Por quem você se sente mais cobrado?
- Você considera que possui autonomia para realizar o seu trabalho? Qual grau de autonomia?

PROGRAMAS EXISTENTES NA UNIDADE EDUCACIONAL E EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL

- Quais os programas, projetos e ações de âmbito federal, estadual ou municipal existem na sua escola?
- Quais projetos/programas desenvolvidos por ONGs ou outras instituições da Sociedade Civil (instituições religiosas, associações, etc.) existem em sua unidade educacional?
- Como é organizado o programa de educação em tempo integral nesta unidade educacional? Como e onde ele funciona (quais espaços são utilizados (salas, pátio, quadra da escola, espaços fora da escola)?
- Quantos alunos estão matriculados e quantas são as turmas? Como os alunos são selecionados? Há prioridade para alunos de baixa renda?
- Como é feita a enturmação dos alunos (idade, ano, dificuldade de aprendizagem, etc)?
- Durante quanto tempo por dia, os estudantes de tempo integral desenvolvem atividades nos espaços da UE no contraturno escolar? E fora dela?
- Quais oficinas/atividades são desenvolvidas no programa de educação em tempo integral nesta UE?
- Como as atividades/oficinas são escolhidas? E por quem? Quais os critérios utilizados pela UE para a escolha dos campos temáticos e atividades a serem desempenhadas nas oficinas?
- Você considera que a UE em que você atua apresenta as condições adequadas para o funcionamento do programa de educação em tempo integral? Por quê?
- Como é a relação entre os docentes do turno regular e aqueles do programa de educação em tempo integral? Existem conflitos? Existe disputa por espaços e/ou materiais/equipamentos?
- O programa de educação em tempo integral desta UE é avaliado formalmente? Se sim, explique como ocorre a avaliação.
- Há momentos coletivos na UE para discussão do programa de educação em tempo integral com a comunidade escolar? E entre a equipe do programa na unidade educacional? Como são?

Se houver oficinairos:

- Ocorrem momentos de orientação e planejamento de atividades com os monitores/ agentes culturais/ oficinairos e professores? Como são?
- Como é dividida a carga horária dos docentes?
- Como os monitores/ agentes culturais/ oficinairos são selecionados? Exige-se alguma formação ou experiência docente?
- Os monitores/ agentes culturais/ oficinairos recebem algum tipo de formação? Quem oferece e como são?

RELAÇÃO COM SINDICATOS

- Você é filiado a algum sindicato?
- Se sim, qual sindicato? O que o levou você a sindicalizar-se? De quais atividades participa?
- Se não, por que não é sindicalizado?
- Como você avalia a atuação do sindicato?